

Universidade de Brasília - UnB

Faculdade de Direito

Alternativa de representação política: a questão do voto distrital nas eleições de deputados federais, deputados estaduais e vereadores.

Rafael Zorzetti Paniago

Brasília

2015

Rafael Zorzetti Paniago

Alternativa de representação política: a questão do voto distrital para eleição de deputados federais, deputados estaduais e vereadores.

Monografia apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de Brasília (UnB), como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em direito, sob orientação do Prof. Dr. Othon de Azevedo Lopes.

Brasília

2015

Paniago, Rafael Zorzetti

Alternativa de representação política: a questão do voto distrital nas eleições de deputados federais, deputados estaduais e vereadores./ Rafael Zorzetti Paniago - Brasília, 2015.

75 f.

Monografia apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de Brasília (UnB), como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em direito, sob orientação do Prof. Dr. Othon de Azevedo Lopes.

1. Conceitos Fundamentais. 2. O Sistema Eleitoral Brasileiro. 3. O Voto Distrital em Espécie.

Rafael Zorzetti Paniago

Alternativa de representação política: a questão do voto distrital nas eleições de deputados federais, deputados estaduais e vereadores.

Monografia apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de Brasília (UnB), como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em direito, sob orientação do Prof. Dr. Othon de Azevedo Lopes.

Aprovado por:

Prof. Dr. Othon de Azevedo Lopes (Orientador)

FD - Universidade de Brasília - UnB

Prof. Me. Bruno Rangel Avelino da Silva

FD - Universidade de Brasília - UnB

Prof. Me. Alexandre Jorge de Medeiros Fernandes

FD - Universidade de Brasília - UnB

Prof. Me. Francisco Schertel Ferreira Mendes (Suplente)

FD - Universidade de Brasília - UnB.

Brasília, 29 de janeiro de 2015

RESUMO

O objetivo geral deste ensaio é examinar, sem a intenção de esgotar o tema, pontos relevantes acerca de uma possível implantação do voto distrital no País. Ante a constante exigência de reforma política, o voto distrital é invariavelmente sugerido como solução alternativa, seja por meio de grupos de pressão, seja por meio de inúmeras Propostas de Emenda à Constituição apresentadas. Em que pese a sua popularidade e facilidade de assimilação, não há garantias de perfeita execução deste sistema eleitoral. No Capítulo 1 discorreu-se sobre conceitos fundamentais, necessários à consolidação da base sobre a qual serão tratados os capítulos seguintes. No Capítulo 2 cumpriu-se descrever, de forma breve, a sistemática eleitoral adotada no País e tecer críticas ao vigente sistema proporcional de lista aberta. No Capítulo 3 pretendeu-se examinar o voto distrital, como espécie do gênero voto majoritário. Este trabalho se funda em um aporte legal e doutrinário, evidenciando alguns pontos controversos acerca da adoção do voto distrital nas eleições para deputado federal, deputado estadual e vereador.

Palavras-chave: democracia; modelos representativos; sistemas eleitorais; sistema majoritário; voto distrital.

SUMÁRIO

| | |
|--|-----------|
| INTRODUÇÃO | 08 |
| 1 - CONCEITOS FUNDAMENTAIS | 12 |
| 1.1 - DEMOCRACIA | 12 |
| 1.1.1 - DEMOCRACIA DIRETA | 14 |
| 1.1.2 - DEMOCRACIA REPRESENTATIVA OU INDIRETA | 15 |
| Modelo Majoritário ou de Westminster | 17 |
| Modelo Consensual | 17 |
| 1.2 - SISTEMA ELEITORAL E SUA TIPOLOGIA | 19 |
| 1.2.1 - SISTEMA MAJORITÁRIO | 22 |
| 1.2.2 - SISTEMA PROPORCIONAL | 24 |
| Sistema de votos preferenciais ou votos pessoais transferíveis | 25 |
| Sistemas de listas partidárias | 26 |
| 2 - O SISTEMA ELEITORAL BRASILEIRO | 28 |
| 2.1 - SISTEMÁTICA ATUAL | 28 |
| 2.2 - SISTEMA PROPORCIONAL UNINOMINAL DE LISTA ABERTA | |
| BRASILEIRO | 29 |
| 3 - O VOTO DISTRITAL EM ESPÉCIE | 36 |
| 3.1 - VOTO DISTRITAL PURO | 36 |
| 3.2 - VOTO DISTRITAL MISTO | 36 |
| 3.3 - BREVE HISTÓRICO DO VOTO DISTRITAL (E DO SISTEMA | |
| MAJORITÁRIO PARLAMENTAR) E SUAS TENTATIVAS DE | |
| RETORNO | 38 |
| 3.4 - PONTOS CONTROVERSOS, VIRTUDES E VICISSITUDES | 48 |
| 3.4.1 - DESPROPORCIONALIDADE | 48 |
| Maiorias artificiais | 52 |
| Personificação das eleições | 53 |

| | |
|--|-----------|
| 3.4.2 - BIPARTIDARISMO: BARREIRA À FRAGMENTAÇÃO PARTIDÁRIA E MAIOR GOVERNABILIDADE OU MERA SUPRESSÃO DE MINORIAS? | 53 |
| Governabilidade | 56 |
| Distritalização e o relacionamento direto do representante com seu colégio eleitoral: maior compromisso e fiscalização ou retorno ao coronelismo? | 60 |
| Barateamento das campanhas | 64 |
| CONSIDERAÇÕES FINAIS | 66 |
| REFERÊNCIAS | 71 |

INTRODUÇÃO

A Proposta de Emenda à Constituição de nº 54 de 2007, de autoria do Senador Federal Francisco Dornelles, visa a alteração do art. 45 da Carta Magna, com o objetivo de instituir o sistema eleitoral majoritário na eleição de Deputados Federais, Deputados Estaduais e Vereadores¹.

No mesmo sentido está a Proposta de Emenda à Constituição de nº 90 de 2011, de autoria do Senador Federal Aloysio Nunes Ferreira. Além de estabelecer o sistema eleitoral majoritário para a eleição dos membros da Câmara dos Deputados e das Assembleias Legislativas estaduais e Câmaras Municipais, tem a preocupação de fixar os parâmetros atinentes à definição dos distritos².

Ademais, outras propostas dispõem sobre uma implantação moderada ou conservadora ou “pela metade”, do voto distrital, por meio de um sistema eleitoral misto.

Desde a década de 1960 surgem projetos de lei no sentido de tentar ressuscitar o voto distrital³. O Presidente João Figueiredo, já em 1982, enviara ao Congresso Proposta de Emenda à Constituição sugerindo a volta do voto distrital para as eleições na Câmara dos Deputados, extinto desde 1932⁴.

¹ Proposta de Emenda à Constituição que, desde 2 de junho de 2010, aguarda inclusão na ordem do dia.

² Proposta de Emenda à Constituição que, desde 5 de maio de 2014 até o presente momento, se encontra em tramitação na Comissão de Constituição e Justiça, sob relatoria do Senador Francisco Dornelles.

³ Porto, 1989: 307. A proposta de João Figueiredo alterava a redação do art. 39 da Constituição de 1967, apresentando a seguinte redação “Art. 39. A Câmara dos Deputados compõe-se de até 460 (quatrocentos e sessenta) representantes do povo, maiores de vinte e um anos e no exercício dos direitos políticos, eleitos pelo sistema distrital misto, majoritário e proporcional, na forma estabelecida pela lei”. O autor ainda destaca o projeto de Lei do Senado, de nº 38/60, de autoria do Senador Milton Campos e os Projetos de Leis da Câmara, de nºs 1.036/63, de autoria do Deputado Oscar Corrêa, e 2.152/64, de autoria do Deputado Franco Montoro.

⁴ A rigor, o voto distrital puro extinguiu-se em 1875, através do decreto 2.667. O modelo majoritário extinto em 1932 era do tipo plurinominal.

A justificação para tamanha efervescência legislativa⁵ é comum. A necessidade de uma reforma política centrada na alteração da fórmula eleitoral, considerada esgotada, e que privilegie e dê real soberania das decisões políticas aos cidadãos.

Listam-se supostas deficiências do vigente sistema proporcional de lista aberta, quais sejam, baixa representatividade, o distanciamento entre o eleitor e o eleito, o alto custo das campanhas, a falta de transparência. Exalta-se o proposto modelo, suposto remédio para os males daquele sistema, que, em tese, oferece maior proximidade com os representantes, menor influência do poder econômico, simplificação do debate político.

O sistema proporcional, de forma geral, é considerado de difícil compreensão e causador de desconfiança por parte do eleitorado. Não se assimila com clareza o fato de candidatos com expressiva votação nas suas respectivas comunidades não lograrem êxito, e ao mesmo tempo se elegem candidatos com insignificante votação, escorados no coeficiente eleitoral.

Também é de difícil assimilação, para o eleitor, a necessidade constante de proteção dos interesses minoritários, que por natureza sempre ficam relegados para um segundo plano, tendentes ao esquecimento.

É crescente popularidade do voto distrital no Brasil. Este ganha a cada dia mais espaço na opinião pública, enquanto a reforma política não caminha no Congresso Nacional. Movimentos nas redes sociais, tais como o “Eu Voto Distrital - Mude o jeito de eleger um político” são bastante difundidos⁶.

A facilidade de entendimento deste sistema contribui para sua adesão, pois será eleito o candidato mais votado, de forma simples e clara. Regra geral não há, neste sistema, complexas fórmulas de conversão de votos em cadeiras.

⁵ Estão em tramitação ou prontas para pauta, na Câmara dos Deputados, as seguintes Propostas de Emenda à Constituição, todas visando a implantação do voto distrital, ainda que de forma moderada, dentro de um sistema eleitoral misto: PEC-258/2013, PEC-105/2007, PEC-294/2000, PEC-267/2000, PEC-181/1995, PEC-168/1995, PEC-108/1995, PEC-28/1995, PEC-10/1995. No mesmo sentido encontramos no Senado Federal: PEC-26/2010, PEC-61/2007, além da citadas PEC 54/2007 e PEC 90/2011.

⁶ Encontrado em <http://www.euvotodistrital.org.br>, cite-se também outros sítio eletrônico, <http://www.distritosdobrasil.com.br>.

Ainda, a diminuição, em tese, do número de candidatos, propicia uma escolha mais rápida e fácil, especialmente para os que não acompanham mais intensamente o processo político no país. Ainda, a ideia de eleger um político local transmite, supostamente, a sensação de proximidade e possibilidade de comunicação, de que suas reivindicações poderão ser atendidas.

O voto distrital também se torna mais atraente por possibilitar, ainda que remotamente, a implantação do *recall*. Ou seja, dada a limitação territorial de atuação do parlamentar, seria viável a revogação de mandato sem interferir ou danificar o sistema político em sua totalidade.

Sua utilização nos Estados Unidos e na Inglaterra também colabora para sua aceitação, pelo fato de serem vistas, de forma geral, como democracias mais antigas e estáveis, criando um imaginário de que o sistema distrital é mais eficiente e evoluído. Há de se ressaltar que a mesma lógica se aplica ao sistema distrital misto, adotado na Alemanha.

O esgotamento do sistema eleitoral exige a busca de um sistema de representação eficiente e adequado a realidade do país. Problema este que envolve questões de ordem econômica, social, política e cultural. Busca-se também superar uma resistência partidária que, de forma geral, procura manter o *status quo* já estabelecido dentro do sistema eleitoral vigente, provocando uma vinculação entre a reforma deste e o sistema partidário⁷.

O objetivo geral deste ensaio é examinar alguns pontos relevantes ou controversos do voto distrital e a conveniência de sua implantação nas eleições para deputado federal, deputado estadual e vereador, dada a magnitude e hodiernidade do tema.

Ante ao fato de que cada sistema apresenta seu conjunto de vantagens e desvantagens, não podendo ser avaliado em termos absolutos, o problema da representação política pode não se resolver com a simples substituição do sistema eleitoral. Nem haverá garantias da perfeita execução do voto distrital diante do contexto sócio-político-cultural brasileiro.

⁷ Silva, 1985: 16

De início faz-se necessário a compreensão de conceitos fundamentais, necessários à consolidação da base sobre a qual serão tratados os capítulos seguintes. A definição do conceito de sistema eleitoral depende de sua contextualização no âmbito da democracia e dos modelos democráticos representativos básicos.

Em segundo lugar, cumpre analisar o panorama do sistema eleitoral vigente, tratando do seu possível cenário de crise, decorrente de um suposto esgotamento da fórmula de lista aberta.

Em terceiro lugar pretende-se examinar o voto distrital em espécie, sua tipologia e sua trajetória na história democrática do país, não se esquecendo das tentativas de retorno. Por derradeiro cabe examinar, em um plano de análise abstrata e utilizando um aporte legal e doutrinário, alguns pontos controversos de uma possível implantação deste sistema no país (nas eleições para deputado federal, deputado estadual e vereador), buscando um consenso sobre suas virtudes e vicissitudes.

Em que pese a carência de significado do termo “voto distrital”, que indica apenas que a eleição será realizada em determinado local (no caso, distrito)⁸, deixando vago qual método de escolha a ser utilizado (pois poderíamos perfeitamente utilizar o método proporcional dentro de um sistema distrital - o que exatamente ocorre no Brasil, nas eleições para deputado estadual - onde os distritos se equivalem aos Estados), utiliza-se, para facilidade de entendimento, o termo como uma espécie do gênero sistema majoritário. O voto distrital, a que se refere este ensaio, equivale ao sistema de maioria simples ou relativa em distritos uninominais, em outros termos, sistema majoritário de turno único e de magnitude unitária, conforme será visto posteriormente.

A despeito de parte de doutrina considerar que há uma distinção conceitual entre voto distrital e sistema distrital⁹, este ensaio equipara os dois conceitos, seguindo doutrina majoritária. No mesmo sentido, equiparamos os conceitos de fórmula eleitoral e sistema eleitoral, visando a facilidade de compreensão.

⁸ Afonso, 1998: 2.

⁹ Conforme veremos adiante, parte da doutrina define voto distrital como uma regra de decisão, pela qual ocorre transformação cadeiras em votos - ganha o candidato com mais votos. Possui um caráter instrumental e precede ao sistema distrital, que faz alusão ao sistema majoritário, este de natureza teleológica ou finalística e indica princípio representativo escolhido foi o majoritário, em contraposição ao princípio representativo proporcional

1 - CONCEITOS FUNDAMENTAIS

1.1 - DEMOCRACIA

Democracia é um axioma, na doutrina de Sartori, ou seja, “não pode ser fundamentada, provada ou demonstrada em termos empíricos, em termos racionais nem pela afirmação de que os valores democráticos são objetivamente superiores a todos os outros valores”¹⁰.

Indica o estabelecimento de um *pactum societatis*, um pacto de coexistência ou de co-decisão entre cidadãos em concomitância com a aplicação do princípio da igualdade entre estes¹¹. Na democracia, “o povo nomeia aquele que faz a lei e aquele que a executa”¹². Conforme magistério de Pontes de Miranda¹³:

Os graus de democracia concernem à sua perfeição. Mas democracia somente há, se existe a co-decisão. Chama-se co-decisão a deliberação em comum, pelo povo ou por pessoas escolhidas pelo povo, isto é, não por pessoas oriundas de atos de força, ou de fato estranho ao querer da população (nascimento, por exemplo).

Parte-se da proposição “o povo sempre tem a razão”, sabendo que, verdadeiramente, “o povo” representa um longo processo, tanto de inumeráveis ajustamentos quanto de inumeráveis controles, e resolve-se de fato num processo de tomada de decisão constituído de múltiplos agentes, múltiplos passos e múltiplos filtros”¹⁴.

A democracia se compõe a partir a onipotência da maioria, “é da própria essência dos governos democráticos o fato de o império da maioria ser absoluto; porque, fora da maioria, não há nada que resista nas democracias”¹⁵. Não se desconstitui pelo fato de, ocasionalmente, suprimir minorias, mas apenas se torna uma democracia absolutista e despótica, um governo de

¹⁰ Sartori, 1994b: 24.

¹¹ Sartori, 1994b: 25.

¹² Tocqueville, 2001: 197

¹³ Miranda, 2002:192

¹⁴ Sartori, 1994b: 25.

¹⁵ Tocqueville, 2001: 289

muitos tiranos, nisto se diferenciando de uma autocracia monocrática¹⁶.

A democracia pode ser identificada quando sua aplicação é bem sucedida, ou seja, “quando seu funcionamento na prática corresponde ao que a teoria espera ou prevê”. A democracia existe em sociedades que apresentam, em sua realidade, fatos observados e entendidos como característicos das sociedades democráticas, tais como: eleições livres de forma regular, representatividade dos governantes, inexistência de julgamentos secretos, instituições independentes, igualdade de condições, liberdade de opinião, liberdade de associação política, o império das leis (leis da democracia). Em suma, a “verdadeira democracia é uma democracia que funciona”¹⁷.

Em sentido procedimental, a democracia “acentua apenas a forma, nunca o fundo”¹⁸. Busca garantir a lisura da participação política e dos procedimentos deliberativos. Relevante é saber de que forma serão feitas as leis e serão escolhidos os representantes. Trata-se da prática da democracia, do aparelho para a realização de uma ordem criada. Aglomeram-se conceitos tais como representação, delegação, governo pelo povo, dentre outros.

Destarte, a democracia em sentido procedimental representa um sistema político, não se confundindo, nestes termos, com os sistemas sociais (paradigmas de organização das sociedades em geral) ou com os sistemas econômicos (paradigmas de organização da sociedade econômica). E é a relação entre a democracia e os dois últimos sistemas que determinará a atuação do Estado ante os particulares¹⁹.

Em sentido material, a democracia reproduz um sistema de valores voltados para a efetivação e potencialização dos valores fundamentais da liberdade e da igualdade. Assim sendo, a democracia constitui-se em um método de conformação da ordem social²⁰. Apresenta-se como garantidora dos direitos individuais. É aquela em que “todos devem ser livres na maior medida

¹⁶ Miranda, 2002: 201

¹⁷ Sartori, 1994b: 21-22.

¹⁸ Miranda, 2002: 189

¹⁹ Idem.

²⁰ Kelsen, 2000: 103.

possível, e todos devem participar da formação da vontade do Estado e, conseqüentemente, em idêntico grau”²¹. A partir do conceito de democracia material faz-se a diferenciação entre igualdade material, substancial ou social (igualdade de oportunidades, sendo o Estado instrumento de aperfeiçoamento do indivíduo, que busca reverter as diferenças sociais), e igualdade formal ou política (igualdade política, respeito as diferenças individuais). A democracia substancial e a democracia procedimental não são excludentes; aquela pode ser entendida como um fim, ou um ideal a ser alcançado por esta²².

1.1.1 - DEMOCRACIA DIRETA

Democracia direta é aquela pela qual se exige participação direta da sociedade na formulação de suas regras; “é aquela em que as decisões fundamentais são tomadas pelos cidadãos em assembleia”²³. Faz alusão à proximidade espacial, à deliberação de todos; todos os membros da sociedade resolvem acerca de um tema de interesse público. O fator constitutivo da democracia direta é a inexistência de qualquer vontade interposta entre os que votam e a deliberação²⁴.

O conceito de democracia direta pode ser definido a *contrario sensu* da definição de democracia representativa, ou seja, “como uma democracia sem representantes e sem mecanismos de transmissão da representatividade”. Pode ser percebida como uma democracia autogovernante²⁵.

Esclarece Sartori que não há, atualmente, nenhuma forma de democracia direta, entendida como a democracia do tipo grego - aquela que “permite a participação contínua do povo no exercício direto do poder” - . Todas as democracias atuais são indiretas, ou seja, não

²¹ Kelsen, 2000: 100

²² Dalla-Rosa, 2007: 419-420

²³ Gonçalves, 2012: 93.

²⁴ Miranda, 2002: 215.

²⁵ Sartori, 1994a: 156.

governamos diretamente, mas por meio de representantes²⁶.

1.1.2 - DEMOCRACIA REPRESENTATIVA OU INDIRETA

Democracia representativa é aquela “onde o povo não governa por si mesmo, mas elege representantes que o governa, compreende a democracia eleitoral”²⁷.

Ponto de partida do debate sobre qual o sistema eleitoral adequado, o conceito de democracia representativa traz consigo o pressuposto de que os atos de governo não são, na maioria das vezes, exercidos diretamente pelos cidadãos, mas sim por seus representantes, escolhidos segundo princípios de igualdade e isenção²⁸.

Se caracteriza pelo dualismo entre governantes e governados, entre o Estado e os cidadãos, entre “os que lidam com a política profissionalmente e os que se esquecem dela, exceto em raros intervalos”²⁹. Vem acompanhada por um sistema de limitação e controle do poder.

A democracia representativa ideal seria aquela na qual os atos dos seus representantes estão em plena correspondência com as preferências dos governados. Embora seja uma missão impossível de se atingir, torna-se uma meta ou um ideal pelo qual todos os regimes democráticos devem se guiar. A relativa proximidade dos atos dos representantes com as aspirações dos representados passa a ser o indicador de uma escala que mede o grau de representatividade dos diversos regimes³⁰.

²⁶ Sartori, 1994b: 36-37. Sartori (1994: 41) doutrina que a democracia representativa não é somente a única existente, mas também é a única viável, e que os dois sistemas propostos - a democracia direta e a democracia representativa -, não são intercambiáveis e nem meras alternativas, escolhidas de acordo com o gosto pessoal: hodiernamente democracias só são exequíveis se garantidas por sua soberania, fato de não ocorrer com a democracia direta.

²⁷ Sartori, 1994a: 156.

²⁸ Lijphart, 1989: 13.

²⁹ Sartori, 1994b: 37.

³⁰ Lijphart, 1989: 14.

Doutrina Mendes³¹:

A democracia na perspectiva solidarista se materializa, em termos gerais, quando o conteúdo dos atos dos representantes faz-se justo em face dos cidadãos possibilitando o desenvolvimento integral da condição humana em termos sociais, econômicos e culturais, respeitando as liberdades fundamentais e fortalecendo os laços de solidariedade.

Afirma Dahl que são necessárias oito garantias institucionais para a existência de uma democracia representativa, quais sejam: liberdade para constituir e integrar-se em organizações; liberdade de expressão, direito de voto, acesso a cargos públicos, possibilidade de os líderes políticos competirem através da votação, fontes alternativas de informação, eleições livres e isentas, existência de instituições capazes de viabilizar a política do governo e legitimadas pelo voto ou outras manifestações da vontade popular.

Lijphart entende que tais garantias institucionais constituem aspectos capazes de diferenciar duas formas básicas e diametralmente opostas de democracia representativa: o modelo consensual e o modelo majoritário (ou de Westminster)³².

Os dois modelos são de natureza prescritiva, o que exige um conjunto de escolhas básicas que devem ser feitas pelo constituinte que tenha a intenção de fortalecer o sistema democrático. Sociedades que apresentem diferenças significativas e tensões entre grupos sociais capazes de ameaçar a estabilidade democrática exigem soluções do tipo consensual³³.

Importante ressaltar que nenhum dos dois modelos de democracia representativa, propostos por Lijphart, guardam qualquer correlação com o regime de democracia direta. Apesar de o referendo e a iniciativa popular assumirem características de natureza majoritária, não necessariamente constituem instrumentos próprio das majorias. Podem, em determinado momento, oferecer às minorias a possibilidade de defenderem seus interesses³⁴.

³¹ Mendes, 2012: 122.

³² Robert A. Dahl, *Polyarchy: Participation and Opposition*, New Haven, Yale University Press, 1971 apud LIJPHART (1989: 14-15).

³³ Lijphart, 1989: 292-293

³⁴ Lijphart (1989: 53) dá como exemplo o referendo suíço de 1962 a vitória de um referendo proposto por um partido sem representação em nenhuma das Câmaras, apesar oposição de quatro grandes partidos do Conselho Federal.

O Modelo Majoritário ou de Westminster

O modelo majoritário ou de Westminster é baseado no predomínio da maioria. É a solução mais primitiva e elementar para a celeuma da representatividade das democracias. Parte do simples pressuposto de que governo representado pela maioria é melhor e representa mais aproximadamente o ideal democrático do que aquele representado pela minoria. É o modelo adotado nas instituições parlamentares e governamentais britânicas³⁵.

É modelo político que concentra o tanto quanto possível o poder político nas mãos da maioria. Lijphart o denomina método pluralista, que sobrevaloriza a concentração do poder majoritário. Assemelha-se à uma cópia constitucional, sendo de execução imediata³⁶.

Dentre os inúmeros elementos constituidores do modelo majoritário, destaca-se o sistema eleitoral majoritário, gênero do qual o voto distrital se apresenta como espécie e objeto de estudo do presente ensaio³⁷.

O modelo consensual

O modelo consensual parte do pressuposto de que todos os representados têm a oportunidade de participar do processo democrático, seja da forma direta ou indireta. A exclusão dos grupos perdedores da participação no jogo decisório atingiria o princípio fundamental da democracia.

Na ensinança de Lijphart, tais modelos “derivam logicamente da premissa de que o poder político devia estar disperso e partilhado numa certa variedade de formas”. O modelo consensual necessita de uma estrutura política multipartidária, ou seja, de um número adequado

³⁵ Lijphart, 1989: 17-18

³⁶ Lijphart, 1989: 289-292. Lijphart (1989: 292) dá o exemplo: “Pelo que respeita ao sistema eleitoral, por exemplo, o sistema majoritário prescreve eleições de maioria relativa por distritos uninominais, e uma vez que tenha sido determinado o número de lugares da legislatura, esta prescrição pode ser executada imediatamente”

³⁷ Lijphart (1989: 19-24) enumera os elementos característico e inter-relacionados do modelo de Westminster, de acordo com o sistema político britânico, quais sejam: concentração do poder executivo (gabinetes de partido único e maioria estrita), fusão de poderes e predomínio do gabinete, bicameralismo assimétrico, sistema bipartidário, sistema de partidos unidimensional, sistema eleitoral de maioria relativa, governo unitário e centralizado, Constituição não escrita e soberania parlamentar e democracia exclusivamente representativa.

de partidos para representar todos os segmentos sociais e divisões de opinião, sem contudo descambar para a proliferação ilimitada e imprudente de partidos³⁸.

Diferentemente dos modelos majoritários, os modelos consensuais se limitam apenas a fornecer os princípios gerais pelos quais as disposições constitucionais se baseiam, deixando uma margem de opção ao legislador. A prescrição consensual não é de execução imediata, exige decisões adicionais sobre quais das inúmeras fórmulas proporcionais deve ser adotada. Segundo Lijphart, este fato torna o modelo consensual mais difícil de aplicar do que o modelo majoritário, porém tem a vantagem de se adaptar às necessidades específicas do país. Em suma, “a simplicidade do modelo majoritário é contrabalanceada pela flexibilidade do consensual”³⁹.

Lijphart entende existir apenas duas soluções que compatibilizam o interesse das minorias com a própria democracia, entendida precipuamente como governo da maioria.

A primeira solução seria a instituição de uma alternância de governo entre maiorias e minorias, dirimindo o processo de exclusão destas. As minorias não podem ocupar eternamente o campo da oposição, e deve haver um mecanismo que possibilite que, em algum momento, a minoria se transforme em maioria nas eleições. Segundo Lijphart, esta situação só será possível em sociedades homogêneas, em que as principais formações partidárias não apresentam divergências relevantes quanto aos princípios e às diretrizes políticas, e os interesses e preferências dos eleitores são atendidos mesmo quando o partido que ocupa o poder não é o de sua preferência⁴⁰.

Porém essa solução não se aplica à sociedades heterogêneas e pluralistas, com amplas diferenças e desigualdades, seja no plano religioso, racial, étnico, cultural, ideológico, financeiro, que dão origem a segmentos da sociedade que possuem identificação com os seus partidos ou grupos sociais. Tais segmentos apresentam interesses tão antagônicos entre si que inviabilizam seus atendimentos quando governados por partidos da oposição. A fórmula

³⁸ Lijphart, 1989: 289-290

³⁹ Lijphart, 1989: 292-293

⁴⁰ Lijphart, 1989: 40-41. O autor dá como exemplos os sistemas bipartidários britânico e neozelandês.

majoritária degeneraria em uma ditadura da maioria e possível embate civil⁴¹.

A segunda solução seria aplicável às sociedades pluralistas. Trata-se do modelo democrático consensual, que estimula o entendimento e a harmonia ao invés da oposição, que visa a ampliação das maiorias governistas que não se satisfaçam com vantagens irrelevantes e efêmeras⁴².

É o modelo adotado em países como a Bélgica e a Suíça, e apresenta como característica fundamental a representação proporcional, a repartição dos cargos eletivos parlamentares pelos partidos de acordo com o número de votos por eles obtidos. Tal solução permitiu a divisão de caráter social do sistema de partidário, ou seja, propiciou a consolidação de um sistema multipartidário⁴³.

1.2 - SISTEMA ELEITORAL E SUA TIPOLOGIA

Sistemas eleitorais são modalidades ou processos de escolha dos representantes do povo em uma democracia representativa. São “o conjunto de normas, procedimentos e mecanismos que convertem votos em cadeiras legislativas ou postos executivos”⁴⁴. Trata-se de um agrupamento de técnicas e procedimentos, tais como “a divisão do território em distritos ou circunscrições eleitorais, o método de emissão do voto, e os procedimentos de apresentação de candidatos e de designação dos eleitos de acordo com os votos emitidos”⁴⁵.

Apresenta vantagens em relação à democracia pura direta, embora às vezes haja a necessidade de correção via sufrágio direto⁴⁶.

⁴¹ Lijphart, 1989: 41. O autor cita o exemplo da Irlanda do Norte, dividida entre uma maioria protestante e uma minoria católica

⁴² Lijphart, 1989: 42.

⁴³ Lijphart, 1989: 42. Doutrina Lijphart (1989:42-50) as principais características do modelo democrático consensual, em contraposição às características do modelo de Westminster, quais sejam, a partilha do poder executivo (com a formação de grandes coligações), a separação formal e informal de poderes, o bicameralismo equilibrado e a representação das minorias, o sistema multipartidário, o sistema de partidos multidimensional, a representação proporcional, a descentralização e federalismo territorial e não territorial, e uma Constituição escrita que admite possibilidade de veto das minorias

⁴⁴ Motta, 2013: 506

⁴⁵ Silva, 2005: 368-369.

⁴⁶ Moraes, 2012:1295.

Os sistemas eleitorais são capazes de moldar as instituições políticas nos países democráticos. São inerentes ao sistema constitucional, não precisam ser expressos na Constituição, pois integram, de qualquer forma, outras partes desta. Representam a ideia política do modo de escolha do Chefe do Poder Executivo. A escolha do sistema eleitoral não se vincula à forma de Estado ou de sistema de governo. Leva-se mais em conta o sistema de partidos, além de fatores históricos e políticos⁴⁷.

São modelos que se desenvolvem no interior das democracias representativas de maneira *ad hoc*, reagindo às transformações e exigências da sociedade, alterando-se de acordo com o rearranjo das forças políticas, considerando-se como atores políticos os partidos e os grupos sociais⁴⁸.

Assim sendo, as diversas configurações apresentadas pelos sistemas políticos são como orientações provisórias de um jogo que inclui novos participantes e exclui velhos atores, conforme a eventualidade e a necessidade de alteração e adaptação das regras. Impossível é estabelecer qualquer estudo principiológico acerca da formulação ou advento de um sistema eleitoral. Tais sistemas apresentam sim uma natureza manipulativa de caráter pragmático e estratégico⁴⁹.

A história dos sistemas eleitorais revela que surgem, inevitavelmente, uma infinidade de variantes específicas de expressão da vontade popular, de acordo com as circunstâncias. Portanto mostram-se de difícil classificação e estabelecimento de fórmulas genéricas.

Entretanto há certo consenso doutrinário no que diz respeito à divisão dos sistemas eleitorais em dois grandes grupos, quais sejam, os sistemas majoritários e os sistemas proporcionais.

Em que pese a ampla aceitação da divisão proposta, são diversos os critérios utilizados

⁴⁷ Moraes, 2012:1295.

⁴⁸ Carvalho, 1991: 42.

⁴⁹ Carvalho, 1991: 42.

para a caracterização dos dois sistemas. Configuram-se de modo que não se contrapõem, tornando a classificação inconsistente. Os sistemas majoritários são baseados na regra de decisão - de que forma os votos serão transformados em mandatos, ou seja, ganha o candidato com maior número de votos.

Já os sistemas proporcionais são baseados no princípio representativo, no resultado do sistema. O princípio representativo exige que se opte pelo princípio majoritário - formação de maiorias parlamentares -, ou pelo princípio proporcional - formação de um parlamento composto pelos diversos seguimentos da sociedade -⁵⁰.

São sistemas que se inserem em momentos diversos do processo democrático. “A regra da decisão é um meio para se chegar ao princípio representativo desejado”⁵¹. O primeiro é um método, de importância instrumental, geralmente estabelecido via legislação ordinária, o segundo é uma consequência, um resultado, um objetivo a ser alcançado, via de regra positivado com estatuta constitucional.

Mendes equipara as duas formas precípua de sistemas eleitorais a dois princípios fundamentais de justiça política distributiva. O sistema majoritário remete ao conceito de democracia representativa: vitória eleitoral é apenas do ganhador da eleição, há uma concentração de votos em uma alternativa individualizada. O sistema proporcional remete ao conceito de democracia participativa: a vitória eleitoral é partilhada, baseando-se em um quociente eleitoral; há uma variedade de alternativas, geralmente expostas na forma de listas fechadas partidárias, prevalecendo a votação global da coligação⁵².

No seu estudo sobre as diferenças fundamentais entre os modelos de democracia, Lijphart também se filia a divisão proposta. Considera a separação entre sistema eleitoral majoritário e sistema eleitoral proporcional o sexto critério básico de discriminação entre os modelos democráticos consensual e o de Westminster. Reputa o sistema distrital uninominal como o sistema eleitoral clássico da democracia majoritária, e a representação proporcional

⁵⁰ Afonso da Silva, 1998:4.

⁵¹ Idem.

⁵² Mendes et al, 2012: 1295.

como sistema essencial para a democracia de consenso⁵³.

Lijphart doutrina que existem cinco critérios para a diferenciação entre as diversas modalidades de sistemas eleitorais, quais sejam: “fórmula eleitoral, dimensão dos distritos, existência de assentos parlamentares suplementares, princípio eleitoral e estrutura de boletim de voto”⁵⁴.

1.2.1 - SISTEMA MAJORITÁRIO

O sistema majoritário é a fórmula eleitoral pela qual aquele que obtiver o maior número de votos, no interior de um distrito eleitoral (ou colégio ou circunscrição) será declarado vencedor. Visa a constituição de maiorias partidárias, ainda que baseadas em uma minoria.

É o modelo historicamente mais antigo, utilizado na Grécia e na Roma Republicana. Está ligado ao sistema de governo presidencialista, haja vista a figura de um único vencedor, individualizado, remeter à um governo centrado e representado pelo Presidente da República⁵⁵.

Segundo crítica de Afonso da Silva, os sistemas majoritários, classificados sob o critério da regra da decisão - ganha o candidato com maior número de votos -, não se contrapõem aos sistemas proporcionais, pelos quais também se aplica a regra da decisão (pois na fórmula proporcional serão eleitos os candidatos ou partidos que alcançam um determinado número de votos, obtendo tantos mandatos quantas vezes o seu número de votos alcançar tal número)⁵⁶. O sistema majoritário é essencialmente instrumental e precede logicamente ao princípio representativo a ser adotado, qual seja, princípio majoritário ou proporcional.

Por sua vez, o princípio majoritário, entendido neste ensaio como corolário do sistema majoritário, age como operativo da democracia, mas não seu princípio fundamental. Rege-se pela premissa básica de que “o povo sempre tem a razão”. De um modo menos agressivo,

⁵³ Lijphart, 1989: 201.

⁵⁴ Lijphart, 1989: 203.

⁵⁵ Mendes et al, 2012: 1301.

⁵⁶ Afonso da Silva, 1998: 4

Sartori usa a frase “o povo tem o direito de cometer seus erros” para reformular o jargão. As controvérsias devem ser solucionadas, em uma sociedade democrática, através da razão de muitos, considerada sempre a razão certa, por definição, e não por comprovação empírica ou racional. A prevalência da razão de muitos decorre do consentimento, do *pactum societatis* que permite uma democracia⁵⁷.

O sistema majoritário tem como fundamento a noção elementar de representação territorial. O candidato eleito deve, antes de tudo, representar o seu distrito. O propósito da criação deste sistema era o de criar uma relação direta e próxima entre os representantes e os representados, dando a estes o direito de controlar e fiscalizar os atos do parlamentares.

Seguindo a sistemática de Carvalho, os sistemas majoritários podem ser divididos em três subsistemas. O primeiro é o denominado sistema de maioria simples ou relativa em distritos uninominais, ou sistema distrital, ou de pluralidade ou ainda *first-past-the-post*, na versão inglesa. Trataremos em capítulo a parte.

O segundo é o sistema de voto em dois turnos, ou sistema de maioria-maioria relativa, na sistemática de Lijphart, adotado na França. Não obtida a maioria absoluta no primeiro turno, far-se-á uma segunda votação, excluindo os candidatos que obtiveram votação abaixo de um limite pré-estabelecido, sendo necessária apenas a obtenção da maioria simples para a eleição do vencedor⁵⁸.

O terceiro é o sistema de voto alternativo, adotado na Austrália. Trata-se um sistema de voto preferencial, em turno único: o eleitor estabelece uma classificação de preferência de candidatos, e caso nenhum candidato obtenha maioria absoluta na primeira contagem, eliminam-se os menos votados e redistribuem-se as segundas preferências do eleitor, repetindo-se esse procedimento até a que algum candidato obtenha a maioria absoluta dos votos.

⁵⁷ Sartori, 1994b: 23-24.

⁵⁸ Assevera Lijphart (1989: 204), acerca do sistema eleitoral francês: “A Assembléia Nacional da V República é eleita mediante uma fórmula mista entre maioria absoluta e maioria relativa em distritos uninominais: na primeira votação é necessária, para ser eleito, uma maioria absoluta, mas, se nenhum dos candidatos consegue essa maioria, basta alcançar, na segunda volta, uma maioria relativa. Aos candidatos que não obtenham uma percentagem mínima de votos - de 12,5% desde 1976 - é vedada a participação na segunda votação.”

Os dois últimos, classificados como sistemas de maioria absoluta, surgiram em uma tentativa de superar as deficiências do sistema distrital, procurando inviabilizar a eleição de um representante que não obteve a maioria dos votos de seu distrito. Exigem, para a eleição do candidato, uma maioria absoluta, e utilizam de forma geral uma segunda votação de desempate, entre os candidatos mais votados, para a consecução desse objetivo. Importante lembrar que os três sistemas têm em comum o fato de elegerem um único representante por distrito, ou seja, são uninominais⁵⁹.

1.2.2 - SISTEMA PROPORCIONAL

Regra geral, os sistemas proporcionais se baseiam em um esquema de quotas. Após um escrutínio, computa-se o total de votos válidos, em seguida, procede-se a um segundo cálculo que indica o número de votos necessários para a obtenção de uma cadeira, equivalente a uma quota (a quota eleitoral). Cada partido obtém então uma cadeira por cada quota de votos destinada à sua lista de candidatos. Aduz Pinto Ferreira⁶⁰:

Resumidamente, a representação proporcional é um sistema através do qual se assegura aos diferentes partidos políticos no Parlamento uma representação correspondente à força numérica de cada um. Ela objetiva assim fazer do Parlamento um espelho tão fiel quanto possível do colorido partidário nacional.

Configura-se o sistema proporcional como um instrumento de registro da preferência popular, através do qual busca-se traduzir, com a maior precisão possível, a variedade de grupos sociais existentes.

Lijphart entende tratar-se de um sistema cuja intenção básica é a de solucionar o problema da representação desproporcional entre maiorias e minorias, em termos de cadeiras parlamentares, evitando que a subrepresentação ou a excessiva predominância de um partido. Inserido em seu modelo consensual de democracia representativa, o sistema proporcional visa

⁵⁹ Carvalho, 1991: 43. Cabe lembrar a doutrina de SILVA (2005:183), que classifica os sistemas eleitorais em dois tipos: os uninominais ou unipessoais e os plurinominais ou pluripessoais ou sistemas de lista. Ou seja, admite o autor a coexistência sistema majoritário e o sistema de listas.

⁶⁰ Pinto Ferreira, apud BARROS (2010: 278).

dar oportunidade a todos os representados participarem do jogo democrático e decisório, mesmo grupos perdedores. Trata-se de uma partilha do poder político e nome do princípio fundamental da democracia.⁶¹

Como dito anteriormente, os sistemas proporcionais assumem uma infinidade de variantes, sendo quase impossível estabelecer uma tipologia geral. Para objetivação do nosso estudo adota-se, a título de referência, a tipologia proposta por Carvalho, pela qual o sistema proporcional pode ser dividido em duas espécies: sistemas de votos preferenciais em distritos e sistemas de listas partidárias⁶².

Sistema de votos preferenciais ou votos pessoais transferíveis

O sistema de votos preferenciais, também denominado *Single Transferable Vote* (STV) - votos pessoais transferíveis - na sistemática de Lijphart, idealizado por Thomas Hare, apresenta-se como modelo anglo-saxônico de representação proporcional. Possui atualmente apenas relevância histórica, sendo considerado o primeiro sistema proporcional adotado como alternativa ao sistema majoritário. É o sistema adotado na Irlanda e no Senado Australiano.

Assim como o sistema de voto preferencial em distritos, o eleitor preenche uma lista dos candidatos de sua preferência, em ordem de classificação, porém o processo apuração é mais complexo. Há uma dupla transferência de votos, conforme explica Lijphart⁶³:

[...] existem dois tipos de transferência de votos: primeiro, os votos que os candidatos obtêm para além da quota mínima necessária à respectiva eleição são transferidos para os candidatos não eleitos mais bem colocados; segundo, o candidato mais fraco é eliminado e os seus votos transferidos da mesma forma. Esta operação repete-se o número de vezes necessário para que todos os assentos parlamentares sejam ocupados.

Trata-se de um sistema de voto preferencial em distritos, diferenciando-se do sistema distrital de voto alternativo pela possibilidade de eleição de mais de um representante, ou seja, é

⁶¹ Lijphart, 1989: 201.

⁶² Carvalho, 1991: 47.

⁶³ Lijphart, 1989: 205

de natureza plurinominal⁶⁴.

Sistemas de listas partidárias

Os sistemas de lista são complexos e multifacetados, podendo adquirir inúmeras formas. Por este sistema os partidos ou coligações elaboram uma lista em ordem classificatória, através de votação em convenção, indicando seus candidatos.

O eleitor então votará no partido e serão eleitos os primeiros colocados da lista, que ocuparão as cadeiras obtidas pelo partido nas eleições. Prevalece então a força política do candidato no âmbito do seu partido.

Segundo Lijphart, tal sistema revela-se como a forma mais simples de representação proporcional, possuindo todas as suas variantes um aspecto comum: a elaboração de listas de candidatos para distritos plurinominais, pelos partidos, e a distribuição das cadeiras pelas listas em proporção com o número de votos obtidos pelo partido. Diferenciam-se uns dos outros pela fórmula matemática utilizada para correlacionar os votos obtidos com as cadeiras parlamentares⁶⁵.

Doutrina Andrada que esse sistema se caracteriza pela maior disciplina partidária e pelo fortalecimento dos partidos, haja vista a necessidade de uma convenção e de uma disputa interna para a formulação da lista. Os candidatos não mais passam a se ver como os donos do mandato e o centro das atenções políticas. O partido faz valer suas prerrogativas e princípios que deverão ser seguidos pelos candidatos. Também acredita ser benéfico para a democracia na medida em que a influência política na convenção se sobrepõe a influência financeira no pleito eleitoral, que transforma o candidato em uma espécie de minipartido, com sua própria infraestrutura, defeito típico dos sistemas uninominais⁶⁶.

A classificação deste sistema mais relevante para o presente ensaio é a que utiliza como

⁶⁴ Carvalho, 1991: 47

⁶⁵ Lijphart, 1989: 204.

⁶⁶ Andrada, 2007: 132.

critério a permissão ou não ao eleitor escolher entre diferentes candidatos de um único partido. Por esse critério distinguem-se os sistemas de lista aberta e o de lista fechada.

O sistema de lista fechada, ou sistema proporcional puro, é o adotado em países como Alemanha, Israel e Rússia. Trata-se de um sistema pelo qual o eleitor não tem o direito de escolher os candidatos de seu partido. A lista de candidatos já é feita pelo próprio partido, cabendo ao eleitor apenas a escolha do partido de preferência.

Comparato aponta falhas deste sistema: “a excessiva despersonalização nas relações entre eleitores e eleitos, bem como a possibilidade de caciquismo dentro dos partidos, com os componentes da lista sendo escolhidos por um ou alguns dirigentes partidários apenas”⁶⁷.

Acrescenta Corrêa⁶⁸:

Ainda que se admita que a ordem dos candidatos nela estabelecida se fará democraticamente, nas convenções, sem imposição das cúpulas partidárias (fato que não se pode confiar), o certo é que os candidatos, que não se colocarem bem (segundo os prognósticos eleitorais à época), se desinteressarão da disputa, enfraquecendo o esforço pela legenda.

Oposto ao sistema de lista fechada está o sistema de lista aberta, adotado em países como Brasil e Finlândia, pelo qual o candidato pode selecionar os candidatos dentro de seu partido de preferência. Tem em comum com o sistema de lista fechada o fato de o voto do eleitor estar sempre direcionado à um único partido ou coligação, característica básica dos sistemas de lista e o que os diferencia do sistema de votos preferenciais.

Pode-se estabelecer então um quadro esquemático, não exaustivo, acerca das fórmulas eleitorais básicas:

⁶⁷ Comparato, 1996: 67.

⁶⁸ Corrêa, 1996: 113.

Fórmula Eleitorais Básicas

| | | |
|----------------------|--|--|
| Sistema Majoritário | sistema de maioria simples ou maioria relativa (sistema distrital ou voto distrital) em distritos uninominais (Canadá, Estados Unidos, Nova Zelândia, Reino Unido) | |
| | sistema de voto em dois turnos (França) | |
| | sistema de voto alternativo (Austrália) | |
| Sistema proporcional | sistema de votos preferenciais em distritos (Irlanda) | |
| | sistemas de lista partidária | sistemas de lista fechada (sistema proporcional puro) (Alemanha, Israel, Rússia) |
| | | sistemas de lista aberta (Brasil, Finlândia) |

2 - O SISTEMA ELEITORAL BRASILEIRO

2.1 - A SISTEMÁTICA ATUAL

A sistemática adotada para a escolha dos Senadores da República, conforme art. 46 da Constituição Federal, é a do sistema majoritário puro ou simples, pelo qual o candidato que obtiver o maior número de votos em um único turno será eleito⁶⁹. Configura-se por vezes uninominal, nas eleições pelas quais há somente uma vaga disponível por Estado (equipara-se, a grosso modo, ao voto distrital, considerando-se os estados federados como enormes distritos), por vezes plurinominal, nas eleições pelas quais existem duas vagas disponíveis por Estado (o número de vagas disponíveis é estabelecido pelo parágrafo §2º do art. 46 da Carta Magna).

Esta regra de composição do Senado Federal vige desde a Constituição de 1946, salvo a regra da função do Vice-Presidente da República presidir o Senado Federal, e, por óbvio, o regime de exceção de 1964, pelo qual parte dos senadores eram eleitos indiretamente⁷⁰.

⁶⁹ Constituição Federal, Art. 46. O Senado Federal compõe-se de representantes dos Estados e do Distrito Federal, eleitos segundo o princípio majoritário.

§1º Cada Estado e o Distrito Federal elegerão três Senadores, com mandato de oito anos.

§2º A representação de cada Estado e do Distrito Federal será renovada de quatro em quatro anos, alternadamente, por um e dois terços.

§3º Cada Senador será eleito com dois suplentes.

⁷⁰ Mendes, 2013:2343.

O sistema majoritário de dois turnos ou absoluto foi o adotado para as eleições de Presidente e Vice-Presidente da República (art. 77 da Constituição), Governadores e Vice-Governadores (art. 28 da Constituição), e de Prefeitos e Vice-Prefeitos de Municípios com mais de 200 mil habitantes (art. 29 da Constituição)⁷¹.

A escolha deste sistema decorre da tradição republicana brasileira que “sempre associou, em seus períodos de maior abertura democrática, presidencialismo com eleições diretas, o que tem como efeito reforçar a legitimação popular do Presidente da República”⁷² e, por simetria, dos chefes do Poder Executivo locais (Estados e Municípios), propiciando ganhos em termos de governabilidade e amplificando a força política do Poder Executivo, ancorado no personalismo de sua chefia⁷³.

No âmbito das eleições para deputado federal, deputado estadual e vereador, a fórmula eleitoral adotada é o sistema proporcional na modalidade lista aberta, conforme arts. 27, §1, e 45 da Carta Magna⁷⁴.

2.2 - O SISTEMA PROPORCIONAL UNINOMINAL DE LISTA ABERTA BRASILEIRO

A Constituição Federal, em seu art. 45, determina apenas que o sistema a ser adotado para a eleição na Câmara dos Deputados seja o proporcional, deixando em aberto a possibilidade de escolha sobre qual modalidade desse sistema a ser adotada, o que notoriamente deixa como opções as modalidades de sistema proporcional de lista fechada (partidária) ou de

⁷¹ A eleição para Prefeitos e Vice-Prefeitos em municípios com menos de 200 mil habitantes faz-se por meio do sistema majoritário simples, ou seja, de maioria relativa, em um único turno.

⁷² Mendes, 2013:2775.

⁷³ Idem, pp. 2775/2776

⁷⁴ Constituição Federal, Art. 45. A Câmara dos Deputados compõe-se de representantes do povo, eleitos, pelo sistema proporcional, em cada Estado, em cada Território e no Distrito Federal. § 1º - O número total de Deputados, bem como a representação por Estado e pelo Distrito Federal, será estabelecido por lei complementar, proporcionalmente à população, procedendo-se aos ajustes necessários, no ano anterior às eleições, para que nenhuma daquelas unidades da Federação tenha menos de oito ou mais de setenta Deputados. (Vide Lei Complementar nº 78, de 1993) § 2º - Cada Território elegerá quatro Deputados.

Constituição Federal, Art. 27 § 1º - Será de quatro anos o mandato dos Deputados Estaduais, aplicando-se-lhes as regras desta Constituição sobre sistema eleitoral, inviolabilidade, imunidades, remuneração, perda de mandato, licença, impedimentos e incorporação às Forças Armadas.

lista aberta.

Ademais, parte da doutrina entende que o “sistema proporcional”, transcrito no art. 45 da Constituição Federal, faz referência ao princípio representativo escolhido, e não à uma regra de decisão, de caráter meramente técnico, relegada a legislação ordinária⁷⁵.

Dentro da margem de discricionariedade concedida pela Carta Magna, optou-se pelo sistema proporcional de lista aberta, na forma uninominal⁷⁶. É, curiosamente, uma fórmula eleitoral rara, adotada somente no Brasil, Finlândia e Chile, deixando em aberto o intenso debate em torno da adoção de outros sistemas eleitorais, seja através de uma alteração drástica, pela adoção de um sistema majoritário, seja por alterações mais amenas ou conservadoras, como por exemplo o sistema distrital misto, que possui ampla admiração por parte da doutrina brasileira, haja vista a estabilidade institucional do modelo eleitoral alemão, que adotou este sistema.

Segundo Mendes, o sistema proporcional de lista aberta adotado no Brasil pode ser caracterizado por cinco fatores, quais sejam, o número de votos válidos, o quociente eleitoral, o quociente partidário, a técnica de distribuição de restos ou sobras e o critério a ser adotado na falta de obtenção do quociente eleitoral⁷⁷.

Número de votos válidos refere-se aos votos atribuídos ao partido e ao candidato, excluindo-se os votos nulos e em branco.

O quociente eleitoral é a razão entre o número de votos válidos pelo número de vagas a

⁷⁵ Afonso da Silva, 1998:9

⁷⁶ Constituição Federal, Art. 45. A Câmara dos Deputados compõe-se de representantes do povo, eleitos, pelo sistema proporcional, em cada Estado, em cada Território e no Distrito Federal. § 1º - O número total de Deputados, bem como a representação por Estado e pelo Distrito Federal, será estabelecido por lei complementar, proporcionalmente à população, procedendo-se aos ajustes necessários, no ano anterior às eleições, para que nenhuma daquelas unidades da Federação tenha menos de oito ou mais de setenta Deputados. (Vide Lei Complementar nº 78, de 1993) § 2º - Cada Território elegerá quatro Deputados.

Constituição Federal, Art. 27 § 1º - Será de quatro anos o mandato dos Deputados Estaduais, aplicando- se-lhes as regras desta Constituição sobre sistema eleitoral, inviolabilidade, imunidades, remuneração, perda de mandato, licença, impedimentos e incorporação às Forças Armadas.

⁷⁷ Mendes, 2012: 875.

serem distribuídas em determinada Câmara ou Assembléia.

O quociente partidário é a razão entre o número de votos obtidos pelo partido e o quociente eleitoral, desprezando-se a fração, e indica o número de vagas obtidas pelo partido diretamente, ou pelos seus candidatos.

A distribuição dos restos ou sobras diz respeito à destinação das vagas não preenchidas com a aplicação dos quocientes partidários. O Código Eleitoral adotou o critério da maior média, conforme seu art. 109, *in verbis*:

I - dividir-se-á o número de votos válidos atribuídos a cada Partido ou coligação de Partidos pelo número de lugares por ele obtido, mais um, cabendo ao Partido ou coligação que apresentar a maior média um dos lugares a preencher; (Redação dada pela Lei nº 7.454, de 30.12.1985)

II - repetir-se-á a operação para a distribuição de cada um dos lugares. (Redação dada pela Lei nº 7.454, de 30.12.1985)

§ 1º - O preenchimento dos lugares com que cada Partido ou coligação for contemplado far-se-á segundo a ordem de votação recebida pelos seus candidatos.

§ 2º - Só poderão concorrer à distribuição dos lugares os Partidos e coligações que tiverem obtido quociente eleitoral.

Revela-se um sistema eleitoral único, que mescla a votação uninominal com a representação proporcional. Magistra Blondel⁷⁸:

De algum modo, os candidatos de um mesmo partido estão relacionados, pois a divisão de cadeiras se faz por representação proporcional, pelo número de votos obtidos por todos os candidatos de um mesmo partido [...]. Votando num candidato, de fato o eleitor indica, de uma vez, uma preferência e um partido. Seu voto parece dizer: “Desejo ser representado por um tal partido e mais especialmente pelo Sr. Fulano. Se este não for eleito, ou for de sobra, que disso aproveite todo o partido”.

A crítica ao sistema eleitoral proporcional uninominal de lista aberta recai, em primeiro lugar, na tendência a personalização dos candidatos. O que antes representou uma solução para o

⁷⁸ Blondel apud PORTO (1996: 72).

fim de um sistema político dominado por uma relação clientelística, de dependência de um padrão político, hoje se tornou um problema. O sistema de lista aberta, em um contexto de comunicação de massa, transformou a disputa eleitoral em uma competição simbólica de culto e consagração pessoal⁷⁹.

A personalização do candidato é um fator catalizador da competição intrapartidária e do consequente enfraquecimento dos partidos. Sobre o tema, Corrêa⁸⁰ sustenta:

Isto ainda mais se agrava em face da disputa entre os candidatos, e tanto mais acirrada quanto tendo por objeto o mesmo eleitor: em cada partido, o grande adversário do candidato não é o da outra legenda, mas o seu companheiro de legenda, que disputa o mesmo eleitor, integrado no partido, mas disputado por vários companheiros que têm de conquistar mais votos para obter a vaga. A lealdade entre companheiros, assim, fica, muitas vezes, comprometida, no afã de buscar os votos necessários à eleição.

Consequência disso é o enfraquecimento e a inconsistência dos partidos políticos, propiciando o surgimento de organizações paralelas de grupos de interesses apartidários no Congresso, “ ‘as bancadas’ de ruralistas, empreiteiras, empresas de comunicação, sindicatos de trabalhadores, pastores evangélicos, etc.” Os partidos não mais exercem sua função de canais de expressão da representação política⁸¹.

Ensina Andrada que o sistema eleitoral vigente acaba por construir uma cultura política degenerada que aniquila os partidos políticos, esvaziando o cenário sociopolítico do país⁸².

Sua crítica recai essencialmente sobre o caráter uninominal do sistema proporcional adotado no país. O candidatos passam a ser as figuras centrais, atraindo toda a atenção dos

⁷⁹ Comparato, 1996: 63-64. Sustenta o autor: “Um dos objetivos desse movimento político [a implantação do sistema proporcional uninominal de lista aberta] consistia em demolir a monocracia dos partidos republicanos em cada Estado da Federação. Para tanto, pareceu indispensável criar um sistema partidário duplamente fraco: pela ampla liberdade de criação de partidos e pela introdução do voto em candidatos individuais e não no partido” (COMPARATO, 1996: 65)

⁸⁰ Corrêa, 1996: 111.

⁸¹ Comparato, 1996: 64.

⁸² Andrada, 2007:14

eleitores, e as eleições parlamentares se desenvolvem fora dos partidos, sendo que o partido assume uma função meramente formal. O jogo político permite então que os candidatos eleitos articulem-se entre si, em detrimento da diretriz partidária.

Os partidos então passam a existir apenas nas bancadas do Congresso. O eleitor vota no candidato e não no partido, logo os candidatos disputam entre si as vagas do Parlamento, deturpando as estruturas partidárias. A cultura política se afasta do âmbito partidário, limitando as possibilidades de politização do eleitor, permitindo a eleição de candidatos sem vocação política e sem vivência partidária.

Por óbvio, o sistema majoritário e o voto distrital não são a resposta para este problema. Sua implantação não despessoalizará a disputa eleitoral (o sistema majoritário é, por natureza, personalista) e não necessariamente criarão uma coerência partidária. Porém em um contexto de inexistência de sistemas eleitorais idealmente perfeitos, e de que nenhum sistema pode ser avaliado em termos absolutos, cabe refletir se este sistema apresenta outras vantagens não manifestadas pelo sistema proporcional uninominal de lista aberta, possibilitando uma espécie de compensação.

Em segundo lugar, a crítica ao sistema proporcional uninominal de lista aberta recai sobre a forma de transferência de votos. Considerando que para que um candidato seja eleito é necessário que seu partido atinja o quociente eleitoral, é até possível que um candidato seja o mais votado nas eleições e não obtenha sua cadeira⁸³.

Abre-se a possibilidade de que candidatos com expressiva votação não logrem êxito, devido ao fracasso de seu partido em não obter o número de votos necessários para atingir o quociente necessário. Polêmica situação é permitida também graças a uma cláusula contida no art. 109, §2 do Código Eleitoral, pela qual não poderão concorrer à distribuição dos lugares os partidos ou coligações que não obtiverem o quociente eleitoral. Tal cláusula revela-se perversa especialmente no que diz respeito à distribuição dos restos ou sobras. Segundo Mendes, ocorre

⁸³ MENDES (2012:876) cita um exemplo: "Foi o que se verificou em vários casos expressivos, dentre os quais se destaca o de Dante de Oliveira, que, candidato pelo PDT a uma vaga para a Câmara dos Deputados, pelo Estado de Mato Grosso, nas eleições de 1990, obteve a maior votação (49.886 votos) e não foi eleito em razão de seu partido não ter obtido quociente".

uma “relativização da efetividade do voto”⁸⁴.

Na outra ponta, é possível que um candidato tenha uma votação inexpressiva e ainda sim consiga se eleger. Aduz Tavares⁸⁵:

Nem o eleitor nem o partido tem qualquer controle sobre o destino do voto e sobre a ordem de precedência dos candidatos nessa lista virtual, que constituem efeitos compósitos e aleatórios. Associados à prática de alianças partidárias em eleições proporcionais, esse mecanismo gera migrações de votos ainda mais aleatórias e irracionais, como resultado das quais os votos num partido terminam sendo contabilizados para outro partido.

Consequência é o surgimento dos puxadores de voto⁸⁶, ídolos populares sem vínculos ou interesses partidários, recrutados exclusivamente com o objetivo de elevar o quociente partidário. Forma-se um verdadeiro contrato político, adimplido no momento em que a celebridade atinge a sua meta⁸⁷.

Por derradeiro, cite-se a crítica que se estende à maioria as modalidades de sistema proporcional. Diz respeito à excessiva fragmentação partidária no âmbito da composição da Câmara dos Deputados, conforme dispõe tabela abaixo:

Composição da Câmara dos Deputados após as eleições de 2010

| Partido | Número absoluto de deputados na Câmara dos Deputados | % das cadeiras |
|---------|--|----------------|
|---------|--|----------------|

⁸⁴ MENDES (2012: 877). Cita-se que a constitucionalidade do §2 do art. 109 do Código Eleitoral é objeto da ADPF nº 161, sob o argumento (proposto pelo Partido Republicano) de que o quociente eleitoral torna-se uma verdadeira “cláusula de exclusão”, violando o princípio da igualdade de chances, o pluralismo político, o princípio do voto como valor igual para todos e o próprio sistema proporcional, e pede que a distribuição dos restos ou sobras seja feita com a participação dos partidos que não obtiveram o quociente eleitoral, com seus votos divididos por 1.

⁸⁵ Tavares apud PORTO (1996:74)

⁸⁶ MENDES (2012: 875) dá o exemplo de puxador de voto: “Nas eleições parlamentares de 2002 apresentou-se situação que gerou enorme polêmica. O partido PRONA elegeu seis deputados. O Deputado Enéas Carneiro obteve 1.573.642 votos. Cinco outros candidatos da legenda obtiveram votação pouco expressiva (18.000 votos; 673 votos; 484 votos; 382 votos; 275 votos). Como o quociente eleitoral foi de 280.000 votos, o partido logrou preencher seis vagas, quatro delas por candidatos com menos de 1.000 votos. É certo, igualmente, que, nesse pleito, deixaram de ser eleitos 17 candidatos com mais de 70.000 votos. Não se tratava de uma insensatez do sistema, mas de aplicação de sua lógica: há um primeiro movimento, que permite ao partido obter tantas cadeiras quantas vezes ele atingir o quociente eleitoral, e um segundo movimento, que define que os mais votados do partido serão eleitos, independentemente de sua votação individual”.

⁸⁷ Comparato, 1996: 64.

| | | |
|---------|-----|------|
| PT | 88 | 17,1 |
| PMDB | 78 | 15,2 |
| PSDB | 53 | 10,3 |
| PP | 44 | 8,5 |
| DEM | 43 | 8,4 |
| PR | 40 | 7,8 |
| PSB | 34 | 6,6 |
| PDT | 26 | 5,0 |
| PTB | 22 | 4,3 |
| PSC | 17 | 3,3 |
| PC do B | 15 | 2,9 |
| PV | 14 | 2,7 |
| PPS | 12 | 2,3 |
| PRB | 8 | 1,5 |
| PMN | 4 | 0,8 |
| PT do B | 4 | 0,8 |
| PSOL | 3 | 0,6 |
| PHS | 2 | 0,4 |
| PRP | 2 | 0,4 |
| PRTB | 2 | 0,4 |
| PTC | 1 | 0,2 |
| PSL | 1 | 0,2 |
| Total | 513 | 100 |

De plano é possível perceber a dificuldade de estruturação de uma maioria que apoie o governo, o que é indispensável para a aprovação das medidas de seu programa. Em suma, a fragmentação partidária, que no caso em tela, decorrente do sistema proporcional uninominal de lista aberta adotado, representa um freio à governabilidade do país.

3 - O VOTO DISTRITAL EM ESPÉCIE

3.1 - VOTO DISTRITAL PURO

Também chamado de sistema de maioria simples (ou relativa) de votos em distritos uninominais, o voto distrital é a fórmula eleitoral que fraciona o país em distritos (ou circunscrições; simples delimitações territoriais). Em qualquer distrito, cada partido inscreve apenas um candidato, que será eleito se obtiver maioria simples ou relativa, havendo um único representante para cada distrito. É o sistema adotado nos Estados Unidos e em alguns países da comunidade britânica.

Assevera Carvalho que sua origem deveu-se à um conceito de território (e não população ou partido político) como unidade natural de representação. Ou seja, voto distrital tinha como objetivo precípua da representação dos territórios. Doutrina Bogdanor⁸⁸:

O sistema de “pluralidade” achava-se profundamente relacionado à noção de representação territorial. Os membros do parlamento não representavam segmentos de opinião, nem obviamente partidos políticos, mas distritos. Atuavam como defensores dos seus respectivos distritos buscando a correção de injustiças antes de comprometê-los ao pagamento das despesas de governo.

3.2 - VOTO DISTRITAL MISTO

O voto distrital misto configura-se como um sistema híbrido, pelo qual metade dos representantes são eleitos pelo sistema distrital puro (votação uninominal), de forma direta nos distritos eleitorais e a outra metade pelo sistema proporcional na modalidade de lista partidária de preferência e votação plurinominal (voto de legenda). Ou seja, “cada Estado será dividido em tantos distritos em número igual à metade dos lugares a preencher, cada partido apresentará um candidato para cada distrito e uma lista partidária para todo o Estado”⁸⁹.

⁸⁸ Bogdanor apud CARVALHO (1991: 43).

⁸⁹ Silva, 2005: 376

É o sistema eleitoral adotado na Alemanha⁹⁰ e no México, observadas suas especificidades⁹¹.

No Brasil, é um dos sistemas eleitorais mais reivindicados e comumente sugerido nas Propostas de Emenda à Constituição. Porém é alvo de severas críticas. Muitos o consideram um sistema que une o pior dos dois mundos, pois permitiria “dar à oligarquia partidária o domínio sobre a lista, e ao mesmo tempo contemplar o paroquialismo que já existe”⁹².

Na doutrina de Afonso da Silva, o voto distrital misto, na forma habitualmente sugerida para o Brasil - a imagem e semelhança do modelo alemão - não constitui uma terceira opção de fórmula eleitoral, mas sim uma mera vertente do sistema proporcional. Pois ainda que apresente, como regra de decisão, elementos majoritários e proporcionais, deverá haver somente um princípio representativo, no caso em tela, o princípio proporcional:

É esse o motivo pelo qual não se pode falar em sistemas mistos, porque mesmo que haja concomitantemente elementos majoritários e proporcionais no método de transformação de votos em cadeiras, um sistema eleitoral só pode atender a um princípio representativo, seja majoritário (formação de maiorias) seja proporcional (distribuição conforme a força de cada partido), sendo logicamente impossível misturar os dois princípios, já que seria teratológico pensar em formação de maiorias e ao mesmo tempo refletir todas as correntes de pensamento em uma determinada sociedade⁹³.

⁹⁰ MENDES (2012: 869) descreve o modelo alemão: “O modelo eleitoral alemão, hoje objeto de intenso estudo no âmbito do direito comparado em razão da estabilidade institucional que teria propiciado à Alemanha no pós-guerra, determina que a metade dos parlamentares em cada Estado seja eleita de forma direta nos Distritos Eleitorais (primeiro voto) e a outra metade, em listas apresentadas pelos partidos (segundo voto). Somente participam da distribuição de mandatos os partidos que ultrapassarem a cláusula de barreira de 5% dos votos (Sperrklausel) ou que obtiverem pelo menos três mandatos mediante voto direto. O número de votos obtidos pelos partidos em todo o território nacional deverá ser computado. O número de assentos no Parlamento (598) há de ser multiplicado pelo quociente resultante dos votos obtidos pelos partidos e do número de votos válidos obtidos (método Hare/Niemeyer).”

⁹¹ SILVA (2005: 376) ressalta a diferença básica entre os sistemas mistos Alemão e Mexicano: “Segundo o sistema alemão, para calcular o número de lugares que corresponde aos partidos, se tomará em consideração a porcentagem de votos obtidos pela legenda. Feito isso, se verificará quantos candidatos cada partido elegeu pelos distritos e quantos elegeu pelo sistema de listas. Disso se vê que o critério decisivo é o proporcional. [...] Bastante diferente é o sistema eleitoral misto em vigor no México, que, diante do sistema de partido dominante, só tem por finalidade abrir condições de representação das minorias [...] Ao inverso do sistema alemão, o mexicano é um sistema misto de predomínio do sistema de maioria.”

⁹² Carvalho apud TÁCITO (2013: 197)

⁹³ Afonso da Silva, 1998:6

3.3 - BREVE HISTÓRICO DO VOTO DISTRITAL (E DO SISTEMA MAJORITÁRIO PARLAMENTAR) E SUAS TENTATIVAS DE RETORNO

Pode-se considerar o decreto nº 157, de 4 de maio de 1.842 como o decreto introdutor do sistema majoritário no país. Através dele, as Províncias se tornaram unidades eleitorais, e cada eleitor votava em quantos candidatos fossem as cadeiras da província na Assembléia Geral. Os candidatos mais votados eram eleitos, ficando os não eleitos mais votados destinados à suplência.

O sistema majoritário em sua forma distrital foi instituído no Brasil por meio do Decreto 842, de 19 de setembro de 1855, chamado de Lei dos Círculos. Primeiramente na forma uninominal, elegendo-se apenas um representante, acompanhado por seu suplente, por distrito ou circunscrição eleitoral, em dois turnos de votação.

O sistema de círculos já era utilizado em países como Estados Unidos, Inglaterra e França. Sustenta Ferreira que a Lei dos Círculos foi inspirada verdadeiramente na lei eleitoral francesa de 22 de dezembro de 1789. E, de forma geral, muitas das disposições existentes nas leis eleitorais do Império foram inspiradas nas leis francesas⁹⁴.

Para se eleger no seu círculo, o candidato deveria obter a maioria absoluta dos votos, caso contrário haveria uma segunda eleição, concorrendo os quatro mais votados, caso nenhum deles obtivesse maioria, haveria um terceiro escrutínio, concorrendo apenas os dois mais votados, conforme §6 do art. 1º do Decreto 842/1855⁹⁵.

A Lei dos Círculos tinha a intenção de acabar com as câmaras unânimes, abrindo espaço para as minorias nas Assembléias, mas posteriormente revelou-se que tinha como objetivo

⁹⁴ Ferreira, 2001: 194.

⁹⁵ *In verbis*: § 6º Se ninguém obtiver maioria absoluta de votos, proceder-se-ha imediatamente a segundo escrutinio, votando cada Eleitor unicamente em hum dos quatro Cidadãos mais votados no primeiro escrutinio. Se ainda no segundo escrutinio ninguem obtiver maioria absoluta de votos, proceder-se-ha immediatamente a terceiro, votando cada Eleitor unicamente em hum dos dous Cidadãos mais votados no segundo escrutinio, e ficará eleito Deputado o que obtiver maioria absoluta de votos. No caso de empate decidirá a sorte, e aquelle contra quem ella decidir será declarado Suplente.

privilegiar minorias localizadas⁹⁶.

Sobre a repercussão dos efeitos da nova lei, aduz Francisco Otaviano:

Os círculos trouxeram logo esta consequência: enfraqueceram os partidos, dividindo-os em grupos, em conventículos de meia dúzia de indivíduos, sem nexos, sem ligação, sem interesses comuns e traços de união. Toda a nossa esfera política, até então elevada, apesar da nossa relativa pequenez como nação, sentiu-se rebaixada⁹⁷.

Posteriormente o Decreto 1.082 de 1860 revogou a Lei dos Círculos, e dispôs sobre alargamento dos círculos, com o objetivo limitar o poder dos líderes locais. Instaurou-se um modelo plurinominal, o chamado círculo de três, elegendo-se três deputados por distrito, em um só escrutínio de maioria relativa, e extinguiu-se o posto de suplente⁹⁸.

Por um longo período, a partir do Decreto 1.082 de 1860, extinguiu-se o sistema de turnos, estabelecendo-se o sistema de maioria relativa dos votos para a eleição dos deputados à Assembléia Geral, conforme seu art 1º, §4º⁹⁹.

O Decreto nº 2.657 de 1875 reestabelece as províncias como circunscrições eleitorais unitárias, extinguindo os círculos eleitorais. Para Deputados da Assembléia Geral e para os membros das Assembléias Legislativas Provinciais, cada eleitor votava em tantos nomes quantos corresponderem à dois terços do número total marcado para a província. Se o número determinado de deputados da Assembleia Geral e membros da Assembléia Legislativa Provincial for superior ao múltiplo de três, o eleitor adicionava aos dois terços um ou dois nomes de cidadãos, acordo com o excedente, conforme §17 do art. 2 do referido diploma.

⁹⁶ Porto, 1989: 64.

⁹⁷ Francisco Otaviano apud FERREIRA (2001:196).

⁹⁸ Conforme seu art. 1: A Lei nº 387 de 19 de Agosto de 1846, e o Decreto nº 842 de 19 de Setembro de 1855 serão observados com as seguintes alterações: § 1º Nenhuma província dará menos de dous Deputados á Assembléia Geral. § 2º As provincias do Imperio serão divididas em districtos eleitoraes de tres Deputados cada hum. Quando porém derem só dous Deputados, ou o numero destes não fôr multiplo de tres, haverá hum ou dous districtos de dous Deputados. § 5º Não haverá supplentes do Deputados, á Assembléa Geral. No caso de morte do Deputado, opção por outro districto, ou perda do seu lugar por qualquer motivo, proceder-se-há á nova eleição no respectivo districto.

⁹⁹ Assim dispunha: Art. 1 § 4º Os Deputados á Assembléia Geral serão eleitos por maioria relativa de votos.

O decreto nº 3.029 de 1.881, também chamado de Lei Saraiva ou Lei do Censo retomou a fórmula de maioria absoluta, sob o sistema de turnos¹⁰⁰. Também retomou o sistema uninominal¹⁰¹. Este modelo perdurou até o final do Império. A Lei Saraiva passa a denominar, de modo definitivo, os círculos como distritos.

Convém destacar que a Lei Saraiva introduziu o voto direto no Brasil, ou seja, até 1.881, todas as eleições para escolha de parlamentares até foram realizadas na forma indireta. Primeiro escolhiam-se os delegados, posteriormente, os delegados designavam os representantes parlamentares.

O art. 17 da Lei Saraiva dispunha que as províncias seriam divididas em tantos distritos eleitorais quantos fossem os seus deputados na Assembléia Geral, observando-se o quanto possível à igualdade da população dentre os distritos de cada província, e respeitando-se a contiguidade do território e a integridade do município.

Com o advento da República, a Constituição de 1891 exigia a garantia da representação das minorias nas eleições para Deputados¹⁰². Considerou-se na época que o sistema majoritário preenchia esse requisito, pois a primeira lei eleitoral pós-constituinte, a Lei 35 de 1892, retomou o modelo distrital plurinominal, restabelecendo o número de 3 deputados para cada distrito,

¹⁰⁰ Conforme Art. 18 § 2º Não se considerará eleito Deputado á Assembléa Geral o cidadão que não reunir a maioria dos votos dos eleitores, que concorrerem á eleição. Na segunda eleição, para a qual servirão nas assembléas eleitoraes as mesmas mesas da primeira, só poderão ser votados os dous cidadãos que nesta tiverem obtido maior numero de votos, sendo sufficiente para eleger o Deputado a maioria dos votos, que forem apurados.

¹⁰¹ Conforme §3 do art. 3, *in verbis*: Na eleição dos membros das Assemblías Legislativas Provinciaes cada eleitor votará em um só nome.

¹⁰² Conforme seu Art 28. A Câmara dos Deputados compõe-se de representantes do povo eleitos pelos Estados e pelo Distrito Federal, mediante o sufrágio direto, garantida a representação da minoria.

conforme seu art. 36¹⁰³.

A Lei nº 1.269, de 1904, denominada "Lei Rosa e Silva" dispôs que os distritos deveriam passar a ser de cinco representantes, conforme seu art. 58¹⁰⁴. Esta fórmula manteve-se até as eleições de 1929. Vale ressaltar que o referido diploma também estabeleceu que o voto passaria a ser cumulativo, ou seja, o eleitor poderia acumular todos os seus votos ou parte deles em um só candidato, escrevendo o nome do mesmo candidato tantas vezes quantos fossem os votos que lhe quisesse dar, de acordo com o disposto em seu art. 59¹⁰⁵.

Assevera Porto que a repartição arbitrária do número de deputados por distrito não necessariamente garantia a representação de grupos minoritários. Mecanismos fraudulentos como o "rodízio" deixavam a totalidade dos cargos eletivos nas mãos da própria maioria. Ademais, todo maquinário eleitoral não poderia ser corrigido por simples alteração da técnica

¹⁰³ *in verbis*: Art. 36. Para a eleição de deputados, os Estados da União serão divididos em districtos eleitoraes de tres deputados, equiparando-se aos Estados, para tal fim, a Capital Federal. Nesta divisão se attenderá á população dos Estados e do Districto Federal, de modo que cada districto tenha, quanto possivel, população igual, respeitando-se a contiguidade do territorio e integridade do municipio.

§ 1º Os Estados que derem cinco deputados ou menos um só districto eleitoral.

§ 2º Quando o numero de deputados não for perfeitamente divisivel por tres, para a formação dos districtos, juntar-se-ha a fracção ao districto da capital do Estado. Assim, si um Estado der sete deputados, será dividido em dous districtos, sendo um de tres e outro de quatro, tendo por séde a capital; si o numero for de 10, haverá tres districtos, cabendo ao da capital quatro deputados; quando o numero for de 17, o districto da capital dará cinco deputados; e assim successivamente, adjudicando-se as fracções excedentes de tres ao districto da capital do Estado. Si o numero de deputados do Districto Federal não for perfeitamente divisivel por tres, juntar-se-ha a fracção ao districto que maior numero de eleitores tiver.

§ 3º Cada eleitor votará em dous terços do numero dos deputados do districto.

§ 4º Nos districtos de quatro ou cinco deputados cada eleitor votará em tres nomes.

§ 5º O Governo organizará e submeterá á approvação do poder legislativo a divisão dos districtos.

§ 6º Os districtos eleitoraes de cada Estado serão designados por numeros ordinaes, e para cabeça de cada um será designado o logar mais central e importante delle.

¹⁰⁴ Que assim dispõe: Art. 58. Para a eleição de Deputados, os Estados da União serão divididos em districtos eleitoraes de cinco Deputados, equiparando-se aos Estados para tal fim o Districto Federal. Nessa divisão se attenderá á população dos Estados e do Districto Federal, de modo que cada districto tenha, quanto possivel, população igual, respeitando-se a contiguidade do territorio e integridade dos municipios.

§ 1º Os Estados que derem sete Deputados ou menos, constituirão um só districto eleitoral.

§ 2º Quando o numero de Deputados não fôr perfeitamente divisivel por cinco, para a formação dos districtos, juntar-se-á a fracção, quando de um, ao Districto da capital do Estado e sendo de dois, ao primeiro e ao segundo districtos, cada um dos quaes elegerá seis Deputados.

§ 3º Cada eleitor votará em tres nomes nos Estados cuja representação constar apenas de quatro Deputados; em quatro nomes dos districtos de cinco; em cinco nos de seis; e em seis nos districtos de sete Deputados.

¹⁰⁵ *In verbis*: Art. 59. Na eleição geral da Camara, ou quando o numero de vagas a preencher no districto fôr de cinco ou mais Deputados, o eleitor poderá accumular todos os seus votos ou parte delles em um só candidato, escrevendo o nome do mesmo candidato tantas vezes quantos forem os votos que lhe quizer dar.

§ 1º No caso do eleitor escrever em uma cedula um nome unico, só um voto será contado ao nome escripto.

§ 2º Si a cedula contiver maior numero de votos do que aquelles de que o eleitor pôde dispor, serão apurados sómente, na ordem da collocação, os nomes precedentemente escriptos, até se completar o numero legal, desprezando-se os excedentes.

eleitoral. Era necessário reformar toda a estrutura, abrangendo elementos tais como alistamento, elegibilidade, votação, apuração, diplomação, dentro outros. Acredita o autor que o regime proporcional era a única solução para garantir a participação de representantes da minoria nas Câmaras¹⁰⁶.

Os seguintes quadros esquemáticos, elaborados por Nicolau, resumem com concisão a passagem do sistema majoritário na história do Brasil¹⁰⁷:

Métodos Eleitorais no Segundo Reinado (adaptado)

| Método | Circunscrição Eleitoral | Opções do Leitor | Eleitos | Ano em que entrou em vigor |
|---|----------------------------------|--|------------------------------|----------------------------|
| majoritário | província | votar em tantos candidatos quantas fossem as cadeiras da província na Assembléia Geral | mais votados individualmente | 1842 |
| majoritário distrital com turnos sucessivos | distrito de um membro | votar em um único candidato no distrito | maioria absoluta | 1855 |
| majoritário distrital | distrito de dois ou três membros | podia votar em dois ou três candidatos de acordo com o distrito | maioria simples | 1860 |
| majoritário | província | votar em menos candidatos do que o nº de cadeiras da província | mais votados individualmente | 1875 |
| majoritário distrital com dois turnos | distrito de um membro | votar em um único candidato do distrito | maioria absoluta | 1881 |

¹⁰⁶ Porto, 1989: 172. O autor cita Assis Brasil (Brasil J. F. de Assis, ob. cit., pp.155 e segs) para explicar o mecanismo de rodízio, aplicado em um sistema distrital plurinominal de três deputados, *in verbis*: “Repetirei aqui o que é tão sabido dos cabalistas. Admitamos que, em distrito que tenha de dar 3 deputados, a minoria disponha de 100 eleitores; vou provar que nem será preciso que a maioria tenha dois terços desse número, isso é, 200, para burlar inteiramente a representação da minoria. Sejam, pois, 153 apenas os eleitores da maioria, que apresentará por seus candidatos, em vez de dois nomes, como lhe competia, os três a quem chamaremos A, B e C. Em seguida, a maioria dividirá em três grupos a sua gente, cada um de 51 eleitores, e, respeitando a letra da lei, que coíbe a votação em mais de dois nomes, fará votar cada grupo pela seguinte ordem: 1º grupo em A e C, 2º grupo em C e B, 3º grupo em B e A. É fácil verificar que cada candidato foi votado por dois grupos de 51 eleitores, o que deu a cada um 102 votos. Ora, a minoria só dispõe de 100 votos, o que quer dizer que o seu candidato mais votado não alcançará a eleição, visto que os três da maioria excedem esse número. Eis aí simples maioria fazendo unanimidade, e tudo sem violência, nem fraude, a não ser a autorizada pela própria lei. (PORTO, 1989:87)

¹⁰⁷ Nicolau, 1991: 108-109.

Métodos Eleitorais na República Velha

| Método | Circunscrição eleitoral | Opções do eleitor | Eleitos | Ano que entrou em vigor |
|-----------------------|-------------------------|--|------------------------------|-------------------------|
| majoritário | estado | votar em tantos candidatos quantas fossem as cadeiras | mais votados individualmente | 1890 |
| majoritário distrital | distritos plurinominais | votar em 2/3 do número de cadeiras de cada distrito | mais votados individualmente | 1892 |
| majoritário distrital | distritos plurinominais | votar em menos candidatos do que o número de cadeiras de cada distrito acumular votos em um mesmo candidato | mais votados individualmente | 1904 |

Em 1932 o Estado Novo extinguiu o sistema distrital no país, dando lugar, após a redemocratização, ao sistema proporcional utilizando o método de Hare.¹⁰⁸

Já na década de 1960 surgiram projetos de lei na tentativa de ressuscitar o voto distrital para a Câmara baixa.

O Projeto de Lei do Senado, de nº 38/60, de autoria do Senador Federal Milton Campos, representa a primeira tentativa de recriação dos distritos eleitorais para a eleição de deputados. O sistema eleitoral proposto era o misto. Dispunha o Projeto sobre a divisão de cada Estado em distritos em número igual ao das cadeiras a serem preenchidas, ou seja, estabelecia-se o voto distrital uninominal. Porém havia também os quociente partidário e eleitoral, fixados conforme legislação em vigor. A soma dos votos de todos os distritos determinaria os lugares que coubessem a cada partido, e o preenchimento se dava de acordo com a ordem decrescente de votação nominal de seus candidatos.¹⁰⁹

¹⁰⁸ Explica Andrade (2007: 141); “técnica em que todos os votos sufragados num pleito são divididos pelo número de cadeiras do Legislativo respectivo e o resultado dessa divisão é o “quociente eleitoral”. Cada partido terá tantas cadeiras quanto for o número de quocientes conseguidos para a respectiva legenda. O código de 1945, que introduziu esse sistema inspirado pelo Ministro Agamenos Magalhães, trazia consigo um mecanismo favorável ao partido majoritário e criou a técnica do voto uninominal que conhecemos hoje”.

¹⁰⁹ Porto, 1989: 307-308. Acrescentava o autor, sobre o referido diploma: “O voto poderia ser dado exclusivamente na legenda somente no distrito onde o partido não houvesse registrado candidato e, nesse caso, influiria para o cálculo dos quocientes eleitoral e partidário. Permitia-se a inscrição de um mesmo candidato em até três distritos diferentes, mas os eleitores somente poderiam votar em um candidato por distrito. Estendia-se a votação distrital às Câmaras Municipais onde houvesse mais de três mil eleitores para cada vereador a ser eleito” (PORTO, 1989:308).

O projeto de lei foi rejeitado em votação no Plenário em 01 de setembro de 1964. Já havia um parecer da Comissão de Constituição e Justiça ratificando a injuridicidade da proposta.¹¹⁰

Oscar Correa apresentou à Câmara o Projeto de Lei nº 1.036, de 1963, estabelecendo que as eleições para preenchimento dos cargos de deputado federal e deputado estadual obedeceriam à divisão em distritos e subdistritos eleitorais. A divisão dos distritos seria feita oito meses antes do pleito, pelos respectivos Tribunais Regionais Eleitorais, conforme seu art. 2º.

Determinava o referido diploma que o número de eleitores que comportasse um distrito ou subdistrito eleitoral seria, aproximadamente, o quociente que se encontrar dividindo-se o eleitorado inscrito pelo número de deputados federais e estaduais de cada Estado. Os Tribunais Regionais Eleitorais levariam em conta tais dados com a finalidade de estabelecer os limites dos distritos e subdistritos.

O sistema eleitoral fixado pelo Projeto era do tipo misto, parte distrital e parte proporcional, pois determinava o estabelecimento de um quociente eleitoral e um partidário. Dispunha em seu art. 19 que os resultados das eleições em todos os distritos ou subdistritos do Estado seriam somados para verificação do quociente eleitoral e do quociente partidário. E, no seu art. 20, estipulava que após determinados os lugares que se destinavam ao partido, o respectivo preenchimento se faria segundo a ordem decrescente de votação nominal dos seus candidatos, havendo uma lista para os candidatos votados nos distritos e outra para os gerais. Só poderiam concorrer à distribuição os partidos que obtivessem o quociente eleitoral.

O referido Projeto de Lei chegou a aguardar votação em Plenário, porém em 15 de abril de 1971 foi arquivado pela Mesa Diretora da Câmara. A Comissão de Constituição e Justiça da Câmara entendeu que o projeto não feria a Constituição, pois combinava o sistema proporcional com a eleição distrital, permitindo que se escolhessem os representantes por votação distrital

¹¹⁰ parecer 675/1964 CCJ

mas em lista proporcional de todo Estado¹¹¹.

O Projeto de Lei da Câmara de nº 2.152 de 1964, de autoria do Deputado Federal Franco Montoro, propunha também o estabelecimento de eleição por Distritos, e chama atenção por propor de critérios para a fixação dos distritos, além de permitir a possibilidade de retificação ou impugnação destes pelos Partidos.

O diploma fixava que a eleição para a Câmara dos Deputados, as Assembléias Legislativas e as Câmaras dos Municípios que tivessem mais de quinhentos mil habitantes obedeceria ao princípio da representação proporcional, conforme seu art. 1º.

Os Distritos seriam formados de forma equitativa pelos respectivos Tribunais Regionais Eleitorais, observados os princípios da contiguidade de áreas, do número de eleitores, do número de habitantes de da unidade sócio econômica, conforme art. 4 do referido diploma. Os Partidos Políticos que discordassem do projeto de divisão poderiam impugná-lo, de forma fundamentada, ou propor retificações, de acordo com o art. 5 do diploma.

Pela proposta de Montoro, cada eleitor disporia de dois votos. O primeiro seria atribuído a um dos candidatos registrados no Distrito (voto uninominal); o segundo, a uma das Listas Partidárias registradas na circunscrição (voto uninominal dado à legenda) (art. 20). Seria eleito no Distrito o candidato que obtiver maior número de votos no Distrito (art. 22). Em cada circunscrição as cadeiras seriam distribuídas aos Partidos na proporção dos votos que obtiverem.

Em sua justificção, Montoro afirma buscar assegurar a autenticidade da representação popular, combater a influência do poder econômico nas eleições e fiscalizar e fortalecer a vida partidária. Declara que o projeto teve inspiração no sistema eleitoral da Alemanha Ocidental, o sistema misto de representação distrital e proporcional, que produzia excelentes resultados, na opinião do autor.

O Projeto de Lei de Montoro chegou a aguardar apreciação do plenário, sendo arquivado

¹¹¹ Porto, 1989: 308.

pela Mesa Diretora da Câmara do Deputados em 09 de março de 1967.

Curiosamente os três sistemas eleitorais propostos rechaçavam o sistema distrital puro, o que indicava uma visão mais conservadora e um receio de transgressão constitucional, não negando a forte influência do sistema eleitoral da Alemanha Ocidental. A Carta de 1967 exigia a representação proporcional dos Partidos Políticos e o sistema misto se apresentava então como uma solução tímida de adequação aos parâmetros constitucionais.

Assevera Porto que o Governo ditatorial nunca participou dos debates e discussões sobre a temática dos sistemas eleitorais. O modelo autoritário sempre preservou cuidadosamente suas opiniões e propósitos sobre determinados assuntos. Gerou então certa perplexidade a Proposta de Emenda à Constituição, enviada ao Congresso em 10 de maio de 1982, de autoria do então Presidente João Figueiredo, propondo a alteração do art. 39 da Carta, para a instituição do sistema distrital misto, majoritário e proporcional¹¹².

A celeuma se concentrava mais em torno da denominação “sistema distrital misto”. Dado o caráter impetuoso e imperativo do Regime Militar, causou certa desconfiança a utilização do termo “distrital”, induzindo à ideia de que haveria uma preponderância do caráter majoritário do sistema eleitoral a ser adotado. A proposta chegou a ser chamada de “distrito da confusão”¹¹³. A Proposta foi interrompida por alteração constitucional de 1985.

Hodiernamente, existem Propostas de Emenda à Constituição que fogem ao padrão conservador do sistema eleitoral misto, propondo uma adesão total ao sistema majoritário.

Em tramitação, aguardando inclusão na ordem do dia, está a proposta de Emenda à Constituição de nº 54 de 2007, de autoria do Senador Federal Francisco Dornelles, visa a alteração do art. 45 da Carta Magna, com o objetivo de instituir o sistema eleitoral majoritário na eleição de Deputados Federais, Deputados Estaduais e Vereadores.

¹¹² Porto, 1989: 310. Assim dispunha a nova redação do art. 39, segundo a Proposta de Emenda à Constituição: “Art. 39. A Câmara dos Deputados compõe-se de até 460 (quatrocentos e sessenta) representantes do povo, maiores de vinte e um anos e no exercício dos direitos políticos, eleitos pelo sistema distrital misto, majoritário e proporcional, na forma estabelecida na lei.”

¹¹³ Branco, Carlos Castello, in *Jornal do Brasil*, ed. de 17-3-1983 apud PORTO (1989: 310).

Pela proposta de Dornelles, os candidatos disputariam as eleições pelo sistema majoritário, em cada Estado, em cada Território e no Distrito Federal, constituindo cada um deles uma circunscrição eleitoral. Seriam eleitos os candidatos mais votados na circunscrição eleitoral, na ordem de votação nominal que cada um tenha recebido, até o número de lugares a preencher. Ou seja, a PEC nº 54/2007 propõe a conversão das circunscrições eleitorais em grandes distritos, implantando uma espécie de sistema majoritário plurinominal.

Importante ressaltar que a proposta foi aprovada pela Comissão de Constituição e Justiça, considerando que a matéria não se incluía no rol de cláusulas pétreas, entendendo que:

“nenhuma delas se aplica ao caso que aqui examinamos, porquanto não temos unidade da Federação sob intervenção federal e não estamos sob estado de defesa ou de sítio; a proposta não fere a forma federativa de Estado, nem o voto direto secreto, universal e periódico, não macula a separação de Poderes, nem os direitos e garantias individuais; por fim, a matéria que é objeto da proposição não foi rejeitada nem prejudicada na presente sessão legislativa”.¹¹⁴

Já a Proposta de Emenda à Constituição de nº 90 de 2011, em tramitação na Comissão de Constituição e Justiça, de autoria do Senador Federal Aloysio Nunes Ferreira, propõe a implantação do voto distrital na sua modalidade pura, ou seja, na forma uninominal e de maioria simples, para a eleição dos membros da Câmara dos Deputados e das Assembleias Legislativas estaduais e Câmaras Municipais.

A PEC nº 90/2011 propõe a divisão dos estados e do Distrito Federal em distritos, sendo que cada distrito elege apenas um representante. A PEC nº 90/2011 também tem a preocupação de fixar os parâmetros atinentes à definição dos distritos, quais sejam, os princípios da contiguidade, do equilíbrio numérico e da relação histórica. Estabelece um limite de dez por cento de diferença numérica entre o total de eleitores de cada distrito, em uma mesma unidade federada.

¹¹⁴ Parecer nº 653, de 2010, da Comissão de Constituição e Justiça, de relatoria do Senador Federal César Borges. (<http://www.senado.gov.br/atividade/materia/getPDF.asp?t=78543&tp=1>)

Conclui-se que a adoção do voto distrital puro, ao longo da história democrática do país, deu-se de forma fragmentada e em raros momentos. A rigor, apenas a partir do Decreto 1.082 de 1860, que alterou a Lei dos Círculos, instaurou-se efetivamente o voto distrital, ao extinguir o sistema de turnos, mas ainda assim alguns distritos permitiam a forma plurinominal. Destarte, perdurou somente até o decreto 2.667 de 1875, que extinguiu os círculos eleitorais. Regra geral optaram-se por formas mais amenas ou conservadoras de representatividade, por receio de transgressão constitucional ou mesmo por buscar de alguma forma proteger interesses minoritários, seja pela adoção de uma modalidade plurinominal, seja pela adesão ao sistema de dois turnos.

3.4 - PONTOS CONTROVERSOS, VIRTUDES E VICISSITUDES

De forma simplificada, sem a intenção de exaurir o tema, pode-se afirmar que a maioria dos argumentos favoráveis ou desfavoráveis ao voto distrital fazem referência a três consequências básicas e inerentes a este sistema: a sua desproporcionalidade, a sua tendência ao bipartidarismo e a sua representação baseada na territorialidade (a distritalização).

3.4.1 - DESPROPORCIONALIDADE

A desproporcionalidade é uma consequência natural e intrínseca ao sistema majoritário, especialmente no que tange ao voto distrital, ou seja, ao sistema de maioria simples uninominal, dada a sua magnitude unitária.

Conforme entendimento da doutrina, quanto menor a magnitude de um distrito, mais difícil será para um pequeno partido obter representação; quanto menor o distrito, maior será o grau de desproporcionalidade do sistema eleitoral¹¹⁵.

Em distritos de magnitude 1, por óbvio, minorias jamais teriam condições de eleger um

¹¹⁵ Doutrina NICOLAU (2008: 10): “Há um consenso na literatura recente sobre sistemas eleitorais de que a magnitude do distrito eleitoral (M) - número de cadeiras de um distrito eleitoral - é o aspecto mais importante de um sistema eleitoral. A razão é simples: nos sistemas de representação proporcional, quanto maior M, menor o efeito mecânico de Duverger, e, portanto, mais fácil para um pequeno partido obter representação; quanto maior M, maior a tendência de os partidos receberem proporcionalmente tantas cadeiras quantos forem os seus votos”.

representante, a menos que se concentrem um determinado distrito, de tal modo que consigam obter uma maioria, o que na prática seria exigir que as minorias vivam em guetos, como condição obrigatória para obtenção de alguma representatividade parlamentar.

No quadro comparativo abaixo, Lijphart procura demonstrar que os sistemas majoritários apresentam maior grau de desproporcionalidade do que os sistemas proporcionais, considerando que todos os sistemas eleitorais apresentam uma proporcionalidade abaixo da matematicamente possível, ou seja, todos os sistemas eleitorais produzem resultados não proporcionais¹¹⁶.

Número efetivo de partidos parlamentares e eleitorais, redução do número efetivo de partidos e desvios de proporcionalidade em dezenove democracias, classificadas segundo o seu sistema eleitoral (1945-1980)¹¹⁷

| | Número efetivo de partidos parlamentares | Número efetivo de partidos eleitorais | Redução do número de partidos |
|-----------------------------------|--|---------------------------------------|-------------------------------|
| Maioria e maioria relativa | | | |
| Canadá | 2,4 | 3,1 | 22,6 |
| Nova Zelândia | 2,0 | 2,4 | 16,7 |
| Reino Unido | 2,1 | 2,6 | 17,4 |
| Estados Unidos | 1,9 | 2,1 | 6,3 |
| Austrália | 2,5 | 4,8 | 7,2 |
| Representação proporcional | | | |
| Áustria | 2,2 | 2,4 | 7,5 |
| Bélgica | 3,7 | 4,1 | 10,0 |
| Dinamarca | 4,3 | 4,5 | 4,5 |
| Finlândia | 5,0 | 5,4 | 7,5 |
| Islândia | 3,5 | 3,7 | 5,2 |
| Israel | 4,7 | 5,0 | 6,6 |
| Itália | 3,5 | 3,9 | 11,1 |
| Luxemburgo | 3,3 | 3,6 | 9,4 |
| Noruega | 3,2 | 3,9 | 16,9 |

¹¹⁶ Lijphart, 1989: 211-213

¹¹⁷ Lijphart, 1989: 213. Fonte: Baseado em dados de Thomas T. Mackie e Richard Rose, *The International Almanac of Electoral History*, Londres, Macmillan, 1974; *European Journal of Political Research*, vols.2-9, n.º 3, Setembro de 1974, p. 81; e John F. Bibby, Thomas E. Mann e Norman J. Arnstein; *Vital Statistics on Congress*, 1980, Washington, D. C., American Enterprise Institute, 1980, pp.6-7.

| | | | |
|---------------|-----|-----|-----|
| Países Baixos | 4,9 | 5,2 | 6,7 |
| R.F. Alemanha | 2,6 | 2,9 | 9,3 |
| Suécia | 3,2 | 3,4 | 5,5 |
| Suíça | 5,0 | 5,4 | 7,4 |
| Irlanda | 2,8 | 3,1 | 9,6 |

De plano é possível observar, no quadro acima, o fato de que países que adotam o sistema majoritário apresentam maior redução percentual do número de partidos, indicando que as fórmula majoritárias tendem a desproporcionalidade. Na outra ponta, países com baixo número de partidos efetivos também apresentam altos índices redução percentual do número de partidos.

Nos sistema majoritários há o evidente o não aproveitamento de uma parcela de votos, deixando parte da população sem representação, o que fere, em tese, o princípio da proporcionalidade, deixando perceptível que o sistema distrital atua como instrumento de representação dos territórios.

Alexandre de Moraes considera como falha deste sistema a sub-representação das minorias nos órgãos políticos, por não expressar com proporcionalidade a vontade popular: os votos dos eleitores para o candidato derrotado são descartados, ou seja, tais eleitores não serão representados¹¹⁸.

Na mesma linha, Gilmar Mendes afirma que o valor do resultado, no sistema majoritário, é desigual, pois os votos atribuídos aos candidatos minoritários não são contemplados, restringindo o princípio da igualdade do valor do voto¹¹⁹.

Os resultados desproporcionais são decorrência do surgimento da política de massas e da substituição, no âmbito da representação, do população pelo território, deixando exposto as falhas do sistema distrital. A sub-representação de pequenos partidos, ignorando grupos sociais e

¹¹⁸ Mendes et al, 2012: 1301.

¹¹⁹ Mendes 2012: 835.

correntes de opinião, é resultado da imprecisão deste sistema¹²⁰.

Aduz Carvalho que, no sistema majoritário, apesar da representação ser aparentemente mais justa no âmbito do distrito, não necessariamente será no âmbito da Câmara dos Deputados ou das Assembléias Estaduais. Os sistemas distritais podem se apresentar desproporcionais pois os partidos não dependerão apenas de seu número de votos, mas também da maneira como estes são distribuídos. A concentração ou a dispersão excessiva são fatores de sub-representação dos partidos¹²¹.

Seguindo a mesma linha, Cunha entende que o voto distrital favorece o monopólio dos grandes partidos e aniquila os partidos fracos ou embrionários, pois estes, não tendo força para prevalecer em nenhum distrito, ficarão sem deputados, se extinguindo com o tempo. Tal situação atingiria, em tese, o princípio constitucional do pluralismo político, alicerce da democracia e da república, consubstanciado no art. 1º da Constituição. O resultado seria o afunilamento institucional, com a supressão de diversos partidos¹²².

Segundo Duverger, como efeito mecânico do sistema majoritário uninominal, partidos mais fracos ficam sub-representados porque perdem praticamente em todos os distritos. “Consiste na ‘sub-representação’ do terceiro partido (isto é, do mais fraco), cuja porcentagem de cadeiras é inferior à respectiva porcentagem de votos”. Cria-se então uma barreira contra o aparecimento de partidos novos ou a subdivisão de partidos antigos e, caso ocorra de um partido novo superar um dos dois partidos antigos e dominantes, este último assume a posição de terceiro partido, tendo que suportar o processo de eliminação.¹²³ Sintetiza Duverger ação do sistema majoritário em um duplo efeito:

¹²⁰ Carvalho, 1991: 43. Assevera o autor: "Berço do sistema distrital, a Inglaterra tem fornecido, ao longo de sua história política, exemplos eloquentes do potencial distorsivo desse sistema, como nas eleições de 1974, em que o Partido Liberal, mesmo obtendo 18,3% do total dos votos, recebeu somente 2,0% das cadeiras; ou ainda, e mais importante, como nas diversas eleições em que os grandes partidos, minoritários do ponto de vista eleitoral, chegaram ao parlamento como partidos majoritários.

¹²¹ Carvalho, 1991: 43.

¹²² Cunha, 2012.

¹²³ Duverger, 1980: 260. Acrescenta o autor: "Claro que, em regime majoritário de dois partidos, o vencido sempre se acha sub-representado em relação ao vencedor, conforme veremos adiante; mas, na hipótese de um terceiro partido, a subrepresentação deste último é ainda mais acentuada que a do menos favorecido dos dois outros.

O escrutínio majoritário de um turno tem duplo efeito; em primeiro lugar, ergue uma barreira à aparição de um novo partido, sem que a mesma barreira seja intransponível (papel de freio); em segundo lugar, tende a eliminar o(os) partido(s) mais fraco(s), se houver mais de dois partidos (papel de acelerador).¹²⁴

Como efeito psicológico os eleitores passam ter a compreensão de que o voto em um terceiro partido é desperdiçado, tendendo a votar então no candidato que considere “o menos mau dos seus adversários, a fim de evitar o êxito do pior”, dentre as duas primeiras opções disponíveis¹²⁵.

O aparecimento de novos partidos ou a cisão de antigos partidos só seria possível, dentro de um regime majoritário de um turno, se houver forte apoio o local ou grande e sólida organização nacional¹²⁶.

Maiorias artificiais

Além da sub-representação das minoria, a natureza desproporcional do sistema majoritário também cria um ambiente adequado para a frequente formação de “maiorias construídas”, adverte Lijphart.

Tal situação ocorre quando partidos conseguem obter a maioria parlamentar absoluta sem conseguir a maior parte dos votos, permitindo a formação de um só partido com apoio parlamentar majoritário. São maiorias criadas artificialmente pelo sistema eleitoral. Segundo quadro comparativo abaixo, observa-se que as maiorias construídas na verdade são mais frequentes do que as maiorias efetivas, no âmbito dos sistemas majoritários¹²⁷.

¹²⁴ Duverger, 1968: 381

¹²⁵ Duverger, 1980: 260-261.

¹²⁶ Duverger, 1980: 262. Duverger aponta como exemplo os partidos socialistas anglo-saxões, que se constituíram na base sindical, único meio possível para garantir-lhes estabilidade e robustez suficiente para adentrarem no quadro nacional. Pequenos partidos que não seguiram o mesmo caminho foram eliminados ou permaneceram no quadro local.

¹²⁷ Lijphart, 1989:221

Maiorias elaboradas, maiorias efetivas e minorias naturais em três tipos de sistemas eleitorais (1945-1980)¹²⁸

| | Maiorias elaboradas (%) | Maiorias efetivas (%) | Minorias naturais (%) |
|--|-------------------------|-----------------------|-----------------------|
| Sistemas de maioria e maioria relativa | 45 | 25 | 29 |
| Voto pessoal não transferível (Japão) | 40 | 20 | 40 |
| Representação proporcional (15 países) | 7 | 4 | 89 |
| Total de eleições em 22 democracias | 21 | 12 | 67 |

Personificação das eleições

Andrada credits o enfraquecimento dos partidos políticos ao caráter uninominal do sistema eleitoral, e não do sistema eleitoral em si. A cultura política dessa forma estaria voltada para a figura do candidato, deixando de lado a temática partidária. Os candidatos se transformam em minipartidos, com capacidade estrutural própria, sua equipe e seus adeptos, concorrendo inclusive com candidatos de seu próprio partido¹²⁹.

Desse modo, a personificação das eleições se apresenta como uma grande falha do sistema distrital, pois a figura e o carisma do candidato prevalecem sobre as diretrizes, propostas e princípios do seu respectivo partido¹³⁰.

3.4.2 - BIPARTIDARISMO: BARREIRA À FRAGMENTAÇÃO PARTIDÁRIA E MAIOR GOVERNABILIDADE OU MERA SUPRESSÃO DE MINORIAS?

¹²⁸ Lijphart, 1989:221. Fonte: Baseado em dados de Thomas T. Mackie e Richard Rose, *The International Almanac of Electoral History*, Londres, Macmillan, 1974; *European Journal of Political Research*, vols.2-9, n.º 3, Setembro de 1974, p. 81; e John F.Bibby, Thomas E. Mann e Norman J. Arnstein; *Vital Statistics on Congress*, 1980, Washington, D. C., American Enterprise Institute, 1980, pp.6-7.

¹²⁹ Andrada (2007:15). O autor então propõe, como solução a este problema, a implantação do voto proporcional com lista, e não do voto distrital, e argumenta: “no sistema de lista o partido se fortalece porque toda atividade das lideranças, para alcançar um lugar de preferência na listagem de candidatos, decorre de uma eficiente articulação partidária de contatos com os representantes dos municípios na Convenção que vai escolher os nomes da lista que representará o Partido no pleito eleitoral. Dificilmente o candidato eleito a Deputado pelo sistema de listas se afasta do Partido porque na realidade fica bem claro que o mandato não é dele, mas sim da agremiação partidária. O Partido fortalece perante a opinião pública e perante o povo, pois o voto será diretamente para ele, e não para os candidatos, como ocorre com o voto uninominal. Não haverá disputa entre os candidatos do mesmo partido, mas, ao contrário, todos lutarão pela vitória da agremiação, e a articulação com os diretórios e líderes locais passa a ser maior, fortificando os delegados municipais que assumem uma influência partidária na convenção estadual” (ANDRADA, 2007: 144-145).

¹³⁰ Mendes et al, 2012: 1301

Regra geral, conforme direito comparado, sistemas majoritários uninominais favorecem o bipartidarismo, enquanto sistemas proporcionais favorecem o multipartidarismo.

Não por menos quatro sistemas que adotaram o sistema majoritário uninominal - Canadá, Estados Unidos, Nova Zelândia e Reino Unido - desbocaram em bipartidarismo, e a maioria dos países que adotaram o sistema proporcional conservaram sua natureza multipartidária¹³¹.

Duverger esquematiza na fórmula: “o escrutínio majoritário de um só turno tende ao dualismo dos partidos”, ou seja, sistema majoritários possuem efeito polarizador de partidos.¹³² E, em sentido contrário, “o escrutínio majoritário de dois turnos ou a representação proporcional tendem ao multipartidarismo”¹³³, ou seja, apresentam, na terminologia de Duverger, efeito multiplicador de partidos¹³⁴.

Reformulando a doutrina de Duverger, Sartori apresenta duas regras gerais que sintetizam a ação dos sistemas eleitorais, *in verbis*:

Um sistema eleitoral do tipo “tudo ao vencedor”, isto é, um sistema de maioria, conterá e/ou reduzirá o número de frações, isto é, estabilizará ou estimulará a fusão. Supondo-se um contexto ideológico, são prováveis as maxifrações. Supondo-se um contexto não-ideológico (pragmático), um jogo mútuo dual entre maioria-minoria é provável.

Um tipo de sistema eleitoral altamente proporcional (a que chamamos de PR

¹³¹ Lijphart, 1989: 211. O autor ressalta a exceção do caso da Áustria, país em que vige o sistema proporcional em consonância com o bipartidarismo, mas por razões de natureza sociológica: o país é dividido por duas grandes subsociedades, a católica e a socialista, o que o permitiu concluir que a “representação proporcional é a causa, mas somente que permite o multipartidarismo”

¹³² Duverger, 1980: 253. Ressalta o autor: “De todos os esquemas que se definiram neste livro, este último é, sem dúvida, o que mais se aproxima da verdadeira lei sociológica. Coincidência mais ou menos geral ressalta entre o escrutínio majoritário de um turno e o bipartidarismo: os países dualistas são majoritários e os países majoritários são dualistas. As exceções são muito raras e, geralmente, podem-se explicar por circunstâncias particulares.

¹³³ Duverger, 1980: 274. Duverger (1980: 283) define o fenômeno da “despolarização” que ocorre nos sistemas proporcionais: “a representação proporcional restitui-lhe [ao candidato vencido], em toda parte, as suas possibilidades (na medida em que é integral) e lhe permite recuperar votos que não lhe haviam podido ser dados, por causa da sua ausência [na circunscrição onde não participou pois não havia esperança de vitória] (...) a polarização do escrutínio de turno único deixa de ter sentido na representação proporcional, em que voto algum se perde (pelo menos, teoricamente); daí o processo inverso de despolarização”

¹³⁴ Duverger, 1980: 285

puro) permitirá um elevado grau de fracionismo, isto é, estimulará e produzirá a fragmentação. a despeito do contexto - seja ideológico ou pragmático - as maxifrações são improváveis e prováveis as frações de tamanho médio e as minifrações.¹³⁵

Em que pese a tendência quase absoluta de formação bipartidária em sistemas majoritários, Duverger ensina que a “aplicação brutal do escrutínio de um turno” em países de tradição multipartidária, não necessariamente levará ao bipartidarismo. “Essa tendência de base conjuga-se com muitas outras coisas, que a atenuam, a freiam ou a detêm”¹³⁶.

Ademais, a influência do sistema eleitoral na estruturação dos partidos não segue de forma mecânica e automática. Duverger aponta que “uma reforma eleitoral não pode engendrar, por si só, novos partidos; os partidos traduzem forças sociais; não podem nascer de uma simples decisão legislativa”. Os sistemas de partidos apenas apresentam uma tendência dirigida ao sistema eleitoral, este atuando como agente catalizador ou inibidor, em conjunto com outras forças sociais¹³⁷.

Por outro lado a representação proporcional é o freio do bipartidarismo. Não há tendências de cisão ou fusão de partidos, pois suas envergaduras não lhes causam prejuízo. A representação global de cada partido não será reduzida, mecanicamente, em consequência do sufrágio¹³⁸.

Quanto ao efeito psicológico no sistema de representação proporcional, o eleitores percebem que os votos dados por eles a candidatos com probabilidade de menor votação não serão desperdiçados, “pois a distribuição complementar tem, justamente, a finalidade de recuperá-los”¹³⁹.

No que tange ao sistema majoritário de dois turnos, Duverger acredita que a tendência ao

¹³⁵ Sartori, 1982: 122.

¹³⁶ Duverger, 1980: 263.

¹³⁷ Duverger, 1968: 381.

¹³⁸ Duverger, 1980: 283

¹³⁹ Duverger, 1980: 284.

multipartidarismo ocorre devido à existência deste segundo escrutínio, que permite “que cada um experimente suas possibilidades no primeiro, sem que o desdobramento de tendências vizinhas provoque sua derrota; pois o reagrupamento se efetua no segundo turno, pelo jogo das desistências”¹⁴⁰.

Outrossim, Lijphart entende que não se encontra no sistema proporcional tal efeito limitador sobre os partidos de menor relevância, pois a possibilidade de representação destes será maior, criando um ambiente propício para o multipartidarismo¹⁴¹.

Feitas estas considerações, pode-se inferir, a *contrário sensu*, que o argumento de que o voto distrital representará necessariamente uma barreira à excessiva fragmentação partidária é válido, na mesma medida em que favorece o bipartidarismo. Ainda, em que pese a tendência ao bipartidarismo teoricamente remeter a possibilidade de supressão de minorias, as formações partidárias, especialmente de proporções descomunais tais como em sistemas bipartidários, podem apresentar divergências relevantes quanto as diretrizes e princípios políticos, o que de certa forma remete as preferências dos diversos grupos sociais. A diversidade de interesses, mesmo que antagônicos, podem ser acolhidos por um mesmo partido, em um sistema bipartidário.

Governabilidade

Partindo dessa premissa de que o voto distrital tende ao bipartidarismo, parte de seus defensores minimizam o impacto negativo da desproporcionariedade e consideram tendência a redução de partidos como fator positivo desse sistema. Aponta-se o sistema distrital como elemento catalizador da formação de maiorias partidárias sólidas, bases de governos estáveis, ou seja, concebem um ambiente propício à governabilidade.

¹⁴⁰ Duverger, 1968: 380.

¹⁴¹ Lijphart, 1989: 209-210. Doutrina Lijphart (1989: 212) que “quanto mais ‘permissivo’ for um sistema eleitoral, maior será o número de partidos com representação parlamentar que se esperar que comporte. O número destes partidos deveria ser pequeno nos sistemas de maioria relativa, maior nos de maioria, ainda maior nos semiproportionais, e atingir o seu mais alto valor nos sistemas proporcionais”.

Mendes¹⁴² reconhece que o sistema majoritário cria maiorias definidas que favorecem um sistema adequado de governabilidade. Ao mesmo tempo em que se forma um governo majoritário consistente, coexistirá uma minoria igualmente sólida, considerada uma “segunda maioria”, ou “maioria de oposição”, compacta, estável, funcional, capaz de fiscalizar o governo, em contraposição às minorias dispersas, típicas dos sistemas proporcionais.

Alexandre de Moraes segue este entendimento, apontando a governabilidade como principal vantagem do sistema distrital. A formação de governos funcionais depende basicamente do grau de facilidade (ou dificuldade) de obtenção da maioria. Também aponta o bipartidarismo como fator dinamizador da alternância do poder e do fortalecimento do partido (único) de oposição¹⁴³.

Entende-se que a simples representação fiel e precisa da vontade popular não é fator prioritário para a democracia. O que passa a ser mais importante, para os defensores do sistema majoritário, é a unidade e coesão parlamentar capaz de dar amparo ao governo. O representação parlamentar deixa de ser uma mera representação passiva e inerte e passa a exercer o próprio papel do governo¹⁴⁴.

Já afirmava Duverger que, apesar dos sistema eleitorais serem determinados por fatores concretos e dependerem da função que os representantes eleitos exercem, o sistema majoritário, chamado por ele de sistema de ‘pluralidade’, se apresenta como o adequado para formar um governo forte e estável, com poder decisório durante toda legislatura. Entretanto, se o que se busca é um governo que expresse os interesses de todas as diversidades do país, a fórmula proporcional é a mais consentânea¹⁴⁵.

O referido autor utiliza, como exemplo, o contraste entre o regime da Inglaterra e o da Quarta República francesa, que se diferenciam fundamentalmente pelo número de partidos. Na

¹⁴² Mendes 2012.

¹⁴³ Mendes et al, 2012: 1301.

¹⁴⁴ Carvalho, 1991: 55

¹⁴⁵ DUVERGER, Maurice. "Which is the Best Electoral System?", in A. Lijphart e B. Grofman (eds.), Choosing an Electoral System: Issues and Alternatives, Nova Iorque, Praeger, 1984, p.36 apud CARVALHO (1985:54)

Inglaterra vige o bipartidarismo, no qual dos partidos dividem as cadeiras parlamentares, sendo que um deles garante a maioria do Governo e o outro se limita a exprimir de forma livre as críticas de oposição. Forma-se então uma maioria estável e coerente capaz de dar suporte à um gabinete homogêneo e forte¹⁴⁶.

Na França, em contrapartida, o sistema multipartidário exige, para a constituição de um ministério, coligações entre vários partidos de diferentes diretrizes e interesses, que respondem a diversos eleitorados. Formam-se então frágeis alianças pela necessidade de manter uma maioria parlamentar paralisada pelas suas divisões internas¹⁴⁷.

A crítica ao multipartidarismo se estende à natureza dos partidos, pois, muitas vezes, não se consegue distinguir o multipartidarismo da ausência de partidos. Segundo Duverger, a mera divisão de grupos “instáveis, efêmeros, fluidos, não corresponde à noção verdadeira de multipartidarismo: coloca-se em uma fase da evolução geral em que a distinção do bipartidarismo e do multipartidarismo ainda não se aplica, pois ainda não há partidos”¹⁴⁸.

Relembra Duverger que os partidos, dentro dos sistemas bipartidários, não necessariamente constituem uma unidade ideológica ou social. Podem apresentar diversas diretrizes e princípios e representar um eleitorado heterogêneo. Utiliza como exemplo os Estados Unidos. Neste país os partidos são, fundamentalmente, máquinas de obtenção de postos administrativos e políticos, e de escolha de candidatos, em uma espécie de pré-votação, que muitas vezes tem mais importância do que a votação principal¹⁴⁹.

Sartori segue o mesmo entendimento, acreditando ser admissível uma subdivisão partidária. Em um mundo amplo e diversificado, propício ao surgimento de discordância e rivalidade, partidos hegemônicos podem se subdividir em grupos menores, em resposta à processos informais intra-partidários. Segundo o autor, “a dialética da vida - não só da política - é a de que qualquer posição provoca uma oposição, isto é, uma contraposição”. Partidos

¹⁴⁶ Duverger, 1980: 242-243.

¹⁴⁷ Duverger, 1980: 243.

¹⁴⁸ Duverger, 1980: 243.

¹⁴⁹ Duverger, 1980: 246.

predominantes apresentam então uma tendência à uma competição intrapartidária, e Sartori utiliza os termos “pluralismo unipartidário” ou “democracia unipartidária”¹⁵⁰.

O bipartidarismo só será viável, doutrina Duverger, se estiver fundado em um bipartidarismo técnico, no qual a oposição dos partidos rivais é de natureza secundária, sendo a filosofia política geral e as bases fundamentais do regime comuns e admitidas por ambos os lados. O bipartidarismo metafísico, pelo qual os próprios fundamentos do regime são os motivos de disputa entre os partidos rivais, assumido um aspecto de guerra religiosa, é inconcebível, pois o partido vencedor tenderá a possuir estrutura totalitária¹⁵¹.

Duverger também ressalta um caráter natural do bipartidarismo, favorecendo a governabilidade, no sentido de que praticamente todas as opções políticas se apresentam, genericamente, de uma forma dualista.¹⁵² Segundo Duverger, “toda oposição é dualista por índole, comportando esta uma rivalidade entre dois pontos de vista simetricamente contraditórios”¹⁵³.

Em sua crítica à suposta maior governabilidade do sistema majoritário, Carvalho sustenta que muitas vezes governos formados à sombra desse sistema não alcançam a tão desejada governabilidade, especialmente no âmbito de sociedades pluralistas. Segue o entendimento de Lijphart quanto à maior eficiência dos sistemas majoritários em sociedades homogêneas. Afirma Carvalho¹⁵⁴:

¹⁵⁰ Sartori, 1982: 70. O autor cita Duverger: “na medida em que as facções se desenvolvem livremente dentro de um partido único (...) o pluralismo renasce dentro do partido e pode ali desempenhar o mesmo papel (...) É concebível, portanto, que um partido único possa coincidir com alguma forma de democracia política”.

¹⁵¹ Duverger, 1980: 250.

¹⁵² Duverger, 1980: 250-251. Escreve DUVERGER: “Nem sempre há dualismo dos partidos, mas quase sempre há dualismo das tendências. Toda política implica escolha entre dois tipos de soluções: as soluções chamadas intermediárias se relacionam umas com as outras; o que equivale a dizer que o centro não existe em política: pode existir partido do centro, mas não tendência do centro, doutrina do centro. Chama-se “centro” o lugar geométrico em que se juntam os moderados da direita e moderados da esquerda. todo centro está dividido contra si mesmo, todo ele se separa em duas metades: centro-esquerda e centro-direita, pois o centro não é mais que o agrupamento artificial da parte direita da esquerda e da parte esquerda da direita. O destino do centro é ser esquartejado, sacudido, aniquilado: esquartejado, quando uma das suas metades nota na direita, outra na esquerda; sacudido, quando vota em bloco ora na direita, ora na esquerda; aniquilado, quando se abstém”.

¹⁵³ Duverger, 1980: 267.

¹⁵⁴ Carvalho, 1991: 56.

Nesse aspecto, ao excluírem da representação amplas faixas da sociedade, os sistemas majoritários introduzem um elemento potencial de instabilidade na constituição dos governos: os eleitos sem o apoio do conjunto da coletividade, eventualmente só com o suporte da minoria, encontrariam dificuldades quando da implementação de suas políticas. (...) Tal efeito, inerente aos sistemas majoritários, é amplificado nas sociedades heterogêneas ou plurais, sociedades marcadas por clivagens significativas, em que a exclusão de segmentos do eleitorado pode significar a inviabilidade do governo.

Nesse sentido, a defesa da fórmula eleitoral majoritária assume a condição de sistema naturalmente desproporcional como o preço a pagar para a obtenção de uma vantagem. A vantagem seria a formação de um parlamento homogêneo e unitário que não apenas representa seus eleitores, mas também é capaz de dar suporte ao governo. Reconhece-se o aspecto negativo do sistema majoritário ao considerar que a representação popular deve priorizar a função de governo em detrimento ao atendimento das diversas opiniões do seu eleitorado¹⁵⁵.

Distritalização e o relacionamento direto do representante com seu colégio eleitoral: maior compromisso e fiscalização ou retorno ao coronelismo?

Antes de iniciar qualquer apontamento sobre as consequências da distritalização, cabe constatar que, segundo parte da doutrina¹⁵⁶, o próprio processo de delimitação dos colégios eleitorais, ou seja, o processo de distritalização, está sujeito à manipulações, se mostrando como uma oportunidade de distorcer a vontade do eleitor.

De forma geral, quem determina os contornos dos distritos é o partido da situação e, ainda que a lei apresente parâmetros e objetivos para a demarcação, sempre haverá a possibilidade de criação arbitrária¹⁵⁷. Assim sendo, a fraude pode se evidenciar tanto através da

¹⁵⁵ Carvalho, 1991: 55.

¹⁵⁶ MENDES (2012: 835) e CUNHA (2012)

¹⁵⁷ Cunha, 2012.

forma geográfica do distrito¹⁵⁸, quanto da sua própria magnitude (caso se adote um sistema eleitoral majoritário plurinominal).

Defensores do voto distrital enunciam que a vinculação do representante à um colégio eleitoral definido e resultante do processo de distritalização, aproximaria o político do eleitorado, aumentando o senso de compromisso e prioridade por parte do parlamentar e, ao mesmo tempo, possibilitando maior fiscalização e controle, por parte do eleitor.

É o principal argumento apontado pelos defensores do voto distrital, segundo Dallari, que aduz:

O principal argumento usado pelos que defendem o sistema de representação majoritária é que ele define as responsabilidades pela política adotada, criando um vínculo mais estreito entre o representante e os representados, pois sempre se saberá que foi o responsável por determinada orientação governamental. E o governante, à vista disso precisa estar atento às aspirações do eleitorado.¹⁵⁹

[...]Nenhum colégio dará muitas oportunidade a um representante que, embora pródigo em conceder benefícios pessoais, se mostre incapaz de trabalhar pelos interesses gerais. E qualquer outra forma de corrupção eleitoral se torna muito mais fácil de ser percebida e comprovada quando praticada no âmbito reduzido de um distrito.¹⁶⁰

Por outro lado, opositores do voto distrital apontam a discrepância entre a realidade histórica brasileira e a inglesa, esta naturalmente formada por pequenos distritos (e não por

¹⁵⁸ Cita-se o exemplo explicado por Melo (2014), acerca da celeuma decorrente do processo de distritalização: “(gerrymandering) é o nome decorrente da fusão do sobrenome ‘Gerry’ com a palavra ‘salamander’ (salamandra). No início do Século XIX, o então governador de Massachusetts, Elbridge Gerry fez a manobra pela primeira vez: ele redesenhou o mapa de alguns distritos eleitorais, para assegurar vantagens eleitorais para seu partido. O distrito mais manipulado ficou com a “imagem bizarra” de uma salamandra. Há dois tipos de manobras: o “empacotamento” da população negra e o desmembramento desta população, considerando-se que, em algumas regiões, os eleitores negros tendem a votar nos democratas e os brancos em republicanos. O desmembramento da população negra ocorre quando se redesenha o mapa de três ou mais distritos contíguos, por exemplo, em que a composição de população negra e branca é mais ou menos equivalente. No novo mapa, a área eminentemente negra é dividida em três porções e cada uma delas é agregada a um distrito eminente branco, de forma que os eleitores negros fiquem em minoria em todos eles. O “empacotamento” da população negra acontece quando se redesenha o mapa de distritos contíguos, de forma a aglomerar os eleitores negros em um único distrito, deixando os demais distritos com maioria branca. Assim, em vez de dois ou mais representantes distritais no Legislativo, por exemplo, os eleitores negros só conseguem eleger um.

¹⁵⁹ Dallari, 2011: 191.

¹⁶⁰ Dallari, 2011: 195

imensos entes federados), pelo qual prevalecem laços estreitos de vizinhança e de afinidade política, havendo uma identificação natural do distrito pelo seus cidadãos. No caso brasileiro, os distritos eleitorais somente assumiriam relevância no momento do escrutínio.

Ademais, argumenta-se que este sistema atua como catalizador da formação de oligarquias locais eliminando a competição eleitoral local. A excessiva proximidade entre o eleitor e eleitorado pode facilitar a influência de grupos locais dominantes, descambando no que é popularmente conhecido como “coronelismo”, definido como um conjunto de práticas políticas regionalistas. Sobre o tema aduz Dallari¹⁶¹:

Os que são contrários alegam que o sistema de distritos atende à perpetuação de lideranças locais, ou pelos favores do governo aos seus partidários locais, ou pela consolidação de lideranças tradicionais, invencíveis nos limites do distrito, mas que podem ser derrotadas quando candidato pode receber votos também fora da área de influência dessas liderança.

Há de se considerar que o período em que predominou o voto distrital e, de forma geral, o sistema majoritário, “coincidiu com projetos e períodos de restrição ao exercício da vida democrática”¹⁶². Tanto no período do Brasil Império, quanto no período da República Velha a fórmula majoritária coadunou com métodos que visavam suprimir a representatividade, tais como as atas falsas, fraudes na qualificação dos eleitores e coação no processo eleitoral..

Duverger já apontava a possibilidade de partidos nacionais se transformarem em partidos locais, dado o fato de que os sistema majoritário de um só turno levar ao dualismo de partido ao menos no âmbito de cada circunscrição. Destarte, “o escrutínio majoritário possibilita quer a criação de partidos locais, quer a retração de partidos nacionais e posições locais”¹⁶³.

Contra o argumento do coronelismo, justifica-se que a exclusão de minorias e aniquilação da disputa eleitoral, perpetrados pelo coronelismo, ocorriam em uma época de enorme poder de comando das oligarquias locais, cenário típico da época do Brasil Imperial e da

¹⁶¹ Dallari, 2011: 194

¹⁶² Cunha, 1993: 17.

¹⁶³ Duverger, 1980: 258-259.

Primeira República. Sobre o coronelismo na República Velha, descreve Vitor Nunes Leal¹⁶⁴:

Finalmente, a abolição do regime servil e, depois, com a República, a extensão do direito de sufrágio deram importância fundamental ao voto dos trabalhadores rurais. Cresceu, portanto, a influência política dos donos de terras, devido à dependência dessa parcela do eleitorado, consequência direta da nossa estrutura agrária, que mantém os trabalhadores da roça em lamentável situação de incultura e abandono. [...]

A superposição do regime representativo, em base ampla, a essa inadequada estrutura econômica e social, havendo incorporado à cidadania ativa um volumoso contingente de eleitores incapacitados para o consciente desempenho de sua missão política, vinculou os detentores do poder público, em larga medida, aos condutores daquele rebanho eleitoral. Eis a debilidade particular do poder constituído, que o levou a compor-se com o remanescente poder privado dos donos de terras no peculiar compromisso do “coronelismo”.

Hoje o cenário mostra-se diferente. De fato a população urbana brasileira já ultrapassou a marca dos oitenta por cento. Os índices de analfabetismo e de tempo na escola, em que pese ainda vergonhosos, ainda são consideravelmente superiores à época do auge do coronelismo. Também há de se considerar a amplitude de acesso ao conhecimento, notoriamente em relação ao surgimento da internet, campo de comunicação pelo qual ainda é possível encontrar alguma liberdade de expressão. Temos uma democracia robusta e competitiva, composta por uma pluralidade política e uma diversidade de atores sociais, ainda que a tara totalitarista estatal se manifeste vez ou outra.

Importante para a reflexão sobre o tema, cabe conceituar e caracterizar o processo de distritalização informal que, segundo Avelar, já existe no Brasil, mesmo com a vigência de um sistema eleitoral proporcional. Entende-se por este processo uma tendência de limitação de campanha, por parte do candidato, à apenas uma determinada região¹⁶⁵.

Nestes distritos informais, onde as propostas partem regra geral de apenas um parlamentar, o candidato “pode ser considerado quase impermeável, já que nas eleições dificilmente surgirão concorrente e o parlamentar consequentemente precisará agir menos para

¹⁶⁴ Leal, 2012: 123.

¹⁶⁵ Avelar, 2003: 15

ser reeleito”¹⁶⁶.

Também são caracterizados pela união entre candidatos de distritos vizinhos, criando barreiras à novos candidatos, pela dependência do candidato com o vínculo com os líderes locais, o que remonta aos tempos do coronelismo. Sustenta Avelar que, mesmo com o processo de urbanização e industrialização, a “‘família do candidato’ ou a ‘família que apoia o candidato’ é uma variável muito considerada no Estado de Minas Gerais”¹⁶⁷.

Esse mecanismo de concentração eleitoral possibilita o rastreamento das ações políticas, a despeito da maior dependência do parlamentar em relação aos líderes locais ou regionais. Os distritos informais passam a ser beneficiados por propostas de caráter paroquial formuladas por seus representantes¹⁶⁸.

Observando os efeitos políticos e eleitorais causam pelo fenômeno da distritalização informal, não é difícil imaginar que ocorra algo semelhante com os distritos reais delimitados pelo sistema majoritário. Os distritos eleitorais podem perfeitamente assumir as qualidades e peculiaridades dos distritos eleitorais informais, concluindo-se pela real possibilidade de volta (ou continuidade) do domínio das oligarquias locais. Conclui-se também, a partir da observação dos distritos informais, pela provável maior capacidade de monitoramento e controle dos atos dos representantes por parte do eleitorado.

Barateamento das campanhas

Outro argumento apontado por defensores do voto distrital é o de que a delimitação dos colégios eleitorais seria fator relevante para a redução dos custos de campanha. O argumento assume considerável importância em um contexto atual de aumento contínuo e demasiado dos custos de campanha, observado de uma eleição para outra. Tal situação, além de estimular práticas de corrupção e de movimentação irregular de dinheiro público, afasta do pleito candidatos com menor poder aquisitivo.

¹⁶⁶ Avelar, 2003: 15-16

¹⁶⁷ Avelar, 2003, 16

¹⁶⁸ Avelar, 2003: 15

Aponta-se como fator para este aumento o próprio crescimento do eleitorado, e “uma campanha, para conseguir tantos sufrágios, necessita de uma empresa organizada para realizar as metas que obrigatoriamente ocorrem numa jornada eleitoral, em que as providências são dinâmicas e de alto custo financeiro”¹⁶⁹.

Podemos observar pelo quadro abaixo que o número de eleitores em relação ao número de cadeiras tem aumentado consideravelmente.

Eleitorado, vagas e proporção de vagas em relação ao eleitorado, Câmara dos Deputados, 1945-1998¹⁷⁰

| Eleição | Eleitorado | Vagas | Proporção Vagas/ Eleitorado |
|---------|-------------|-------|--------------------------------|
| 1945 | 7.418.930 | 286 | 0,0039 |
| 1950 | 11.446.462 | 304 | 0,0027 |
| 1954 | 15.086.125 | 326 | 0,0022 |
| 1958 | 13.774.462 | 326 | 0,0024 |
| 1962 | 18.552.760 | 409 | 0,0022 |
| 1966 | 22.387.251 | 409 | 0,0018 |
| 1970 | 28.966.114 | 310 | 0,0011 |
| 1974 | 35.810.715 | 364 | 0,0010 |
| 1978 | 46.985.466 | 420 | 0,0009 |
| 1982 | 58.871.378 | 479 | 0,0008 |
| 1986 | 69.371.495 | 487 | 0,0007 |
| 1990 | 83.817.593 | 503 | 0,0006 |
| 1994 | 94.743.043 | 513 | 0,0005 |
| 1998 | 106.053.106 | 513 | 0,0005 |

Cabe indagar se o voto distrital seria capaz de tornar as campanhas eleitorais menos dispendiosas, reduzindo o grau de dependência do candidato em relação ao partido e ao financiamento privado.

¹⁶⁹ Andrada, 2007:16-17.

¹⁷⁰ Santos, 2002: 50.

Avelar aponta alguns fatores de diminuição do custo das campanhas, no contexto da distritalização informal, possivelmente aplicáveis no contexto da distritalização real, tais como a diminuição acentuada do número de concorrentes (precisando o candidato agir menos para ser eleito) e a pré-existência de uma base política original (o candidato já é próximo de seus eleitores)¹⁷¹.

Se por um lado o sistema distrital pode baratear o custo das campanhas, é plausível o argumento de que também torna mais fácil a corrupção por parte de grupos economicamente dominantes, “pois a concentração de recursos num só distrito é muito mais eficaz do que quando é necessário ‘comprar’ os votos, direta ou indiretamente, numa área muito ampla”¹⁷².

Há de se considerar que tal argumento, considerado favorável ao voto distrital, mais do que qualquer outro, funda-se meramente em conjecturas e no simples premissa da limitação geográfica dos distritos, não havendo qualquer respaldo empírico ou mesmo recurso ao direito comparado.

Considerações Finais

Ao longo do presente ensaio procurou-se fazer um compêndio acerca de pontos significativos referentes ao voto distrital puro. Partiu-se da premissa de que não há fórmulas eleitorais idealmente perfeitas, sendo inadequada qualquer avaliação em termos absolutos. Em um contexto de exigência por reforma política, o interesse pelo tema surgiu da crescente popularidade do voto distrital que, ao meu ver, decorre de sua facilidade de compreensão e do relativo sucesso da fórmula majoritária utilizada nas eleições para os cargos do Poder Executivo e para o Senado Federal.

O estudo acerca do voto distrital faz-se importante, também, em uma conjuntura de possível adoção de um sistema eleitoral misto que, de certo modo, representa uma aceitação

¹⁷¹ Avelar, 2003: 15-16

¹⁷² Dallari, 2011: 194

moderada e conservadora do voto distrital, ou seja, uma admissão do voto distrital que “pela metade”. Ademais, deixa aberta a oportunidade para a adoção de outras possíveis variantes do modelo majoritário, tais como o sistema de voto alternativo australiano e o sistema de voto em dois turnos francês, ou qualquer outra forma plurinomial ou de mais de um turno.

Em um primeiro momento, ao discorrer sobre a tipologia das fórmulas eleitorais, buscamos situar conceitualmente o termo “voto distrital”, haja vista a frequente confusão decorrente a utilização indiscriminada das expressões “voto distrital”, “sistema distrital” e “sistema majoritário”. Em que pese “voto distrital”, à rigor, indicar apenas que a eleição será realizada em uma determinada localidade (ou seja, distrito), mesmo que de forma proporcional, o equiparamos, para facilidade de estudo, ao termo “sistema distrital”. Ainda, para delimitação do objeto, definimos o voto distrital, conforme doutrina, como sistema majoritário de maioria simples em distritos uninominais, contextualizando-o no âmbito de seu modelo representativo básico, qual seja, o modelo majoritário.

Em um segundo momento, conclui-se que, se nos direcionarmos segundo o magistério de Lijphart, o voto distrital não se apresentaria como adequado a realidade brasileira. O modelo majoritário, segundo o autor, se degeneraria em uma ditadura da maioria quando aplicado à sociedades heterogêneas, pluralistas, permeadas por amplas desigualdades em diversos planos, tais como o econômico, racial, religioso, cultural, ilustração que se equipara perfeitamente ao caso brasileiro. No caso em tela, o modelo consensual seria o mais apropriado e harmônico para a estabilidade democrática e a representação de interesses diversos e antagônicos.

Na mesma linha, se acolhermos o entendimento de Duverger, o voto distrital também não se mostraria o adequado para o país, entendendo-se como perverso e sujeito ao duplo efeito de barreira a aparição de novos partidos e de eliminação aos partidos mais fracos.

Entretanto, o estudo dos renomados doutrinadores são baseados precipuamente em direito comparado, e por meio de dados empíricos, que refletem a realidade em grau de probabilidade. As leis ou efeitos de Duverger, e as posteriores adaptações de Sartori, não são absolutos e não alcançam todas as variantes possíveis. De forma alguma impedem que, de forma

excepcional, uma fórmula eleitoral majoritária se desenvolva de uma realidade social que, devido as suas características, favoreceria o surgimento de uma fórmula eleitoral consensual.

Há de se analisar, essencialmente, se a supressão dos partidos menores, tendendo ao bipartidarismo, significaria um problema (da sub-representação das minorias) ou uma vantagem (da maior governabilidade ou da barreira à excessiva fragmentação partidária). Atentando-se aos preceitos de Duverger, se o que se busca é formar um governo forte e estável, com poder decisório ao longo de toda a legislatura, o voto distrital surge como opção viável, se priorizarmos alcançar a maior diversidade de interesses possível, a fórmula proporcional se mostra mais adequada.

Admitido que os sistemas eleitorais surgem de maneira *ad hoc*, como reação às transformações e exigências da sociedade, conforme a eventualidade e a necessidade de alteração, a possibilidade de adoção do voto distrital puro encontra sua validade na própria demanda da sociedade por meios alternativos de representatividade. Se a população exige ser representada por um líder ou ao menos um representante local, não há que se falar em inviabilidade do voto distrital.

Em um terceiro momento, em revisão historiográfica, constatou-se que o voto distrital puro, a rigor, durou pouco tempo no país: apenas a partir do Decreto 1.082 de 1860, se extinguindo após ao Decreto 2.667 de 1875. Revela-se então a preferência por formas ditas mais amenas de representatividade, seja por receio de inadequação aos parâmetros constitucionais, seja por buscar de alguma forma proteger interesses minoritários, através da adoção de uma modalidade plurinominal, ou de um procedimento de dois turnos.

Ademais, ao listar vantagens e desvantagens do voto distrital, percebe-se que as considerações e críticas relativas aos sistemas eleitorais são, por muitas vezes, inconsistentes e reducionistas. Defensores e opositores tratam da celeuma de forma política ou mesmo religiosa, não encontrando algum respaldo empírico. Excetuando-se questões tais como a desproporcionalidade e o bipartidarismo, amparados experimentalmente, ou por meio do direito comparado, outras possíveis consequências da adoção de determinado sistema eleitoral são

impossíveis de se prever, dada a absoluta especificidade econômica, social, cultural ou religiosa de cada região ou nação.

Não há evidências empíricas, mas somente conjecturas, acerca, por exemplo, da questão do menor custo de campanha do voto distrital; não há como provar que uma campanha realizada em determinada circunscrição será menos dispendiosa. O gasto com a campanha de um candidato terá como referencial o gasto de outros candidatos, e não a amplitude ou o alcance territorial da campanha. O mesmo raciocínio se aplica ao argumento de que a haverá maior fiscalização por parte do eleitorado devido à sua proximidade com o eleito. A premissa aparenta ser verdadeira, porém não se pode estabelecer qualquer fórmula, devido à carência de dados concretos.

No mesmo sentido, não se faz evidente ou empírico que o suposto líder local, eleito pelo voto distrital, atenderá de forma mais comprometida os clamores dos eleitores de sua região. A suposta representação geográfica se torna inócua ao se considerar a atual natureza dinâmica e fluída de formação dos espaços sociais. Ademais, o representante deve cuidar dos interesses da sociedade e não de uma região geográfica, sob pena de ferir o princípio democrático. A suposta vantagem paroquial do voto distrital não pode ser demonstrada e também não representa, por si só, uma vantagem, mas sim uma fonte do patrimonialismo, da coronelagem e do descompromisso com o interesse nacional. Se se pretende adotar o voto distrital no Brasil, deve-se assegurar justamente que o político eleito por sua localidade se volte para questões mais amplas.

É certo que o voto distrital não se revela apropriado para resolver a celeuma da personalização dos candidatos, visto que, segundo parte da doutrina, está mais relacionada com a modalidade de votação uninominal em si do que com a própria fórmula de representação. Em contrapartida, mostra-se viável ao oferecer controle sobre o destino do voto, evitando a proliferação de puxadores de voto, ou o chamado “efeito Tiririca”¹⁷³ e a possibilidade de candidatos com expressiva votação não se elegerem. A transferência de votos é simples e direta.

¹⁷³ Termo que faz alusão à estratégia de Partidos lançarem candidatura de celebridades com o intuito de levar outros candidatos de baixa votação a se elegerem.

Em que pese mostrar-se coerente o argumento de que o voto distrital é mais condizente com a realidade histórica inglesa, de formação de pequenos distritos e não por entes políticos da grandeza territorial dos entes federados, também não se mostra fator inviabilizador da implantação do voto distrital no Brasil. A premissa de que os distritos eleitorais na realidade existirão apenas na época das eleições revela-se, a meu ver, falsa, pois aqueles por muitas vezes serão equivalentes à um único município o mesmo a poucos municípios contíguos, que certamente constituem unidades de relativa semelhança econômica, social e cultural.

Destarte, cremos que o argumento de supressão de minorias também não prevalece como fator inviabilizador da implantação do voto distrital. Conforme vimos, o exercício da democracia representativa não se limita apenas à escolha da fórmula eleitoral. Por meio de outras garantias constitucionais, tais como a liberdade para constituir e integrar organizações, a liberdade de expressão, a existência de instituições capazes de viabilizar políticas de governo, e a admissão de veto das minorias, pode-se assegurar os interesses e as liberdades fundamentais das minorias.

Seguindo magistério de Duverger e Sartori, a supressão de pequenos partidos e a tendência ao bipartidarismo, consequências prováveis da fórmula majoritária, não implicam necessariamente na privação dos interesses das minorias. Os partidos hegemônicos ou de grande envergadura podem expressar certa diversidade ideológica ou social, por meio de subdivisões partidárias, expondo diretrizes e princípios suficientes para abarcar um eleitorado heterogêneo, remetendo ao conceito de “pluralismo unipartidário”. Ainda, podem representar interesses mesmo antagônicos, a depender da região da contenda eleitoral.

Outrossim, para uma eficiente implantação do voto distrital no Brasil, que assegure a representatividade das minorias, faz-se necessária a edição de uma legislação rígida, fundada em dados puramente técnicos, que impeça manipulações no âmbito da formação dos distritos, evitando empacotamentos ou desmembramentos de minorias (o efeito salamandra - gerrymandering) ou, caso se opte por um sistema majoritário plurinominal, a formação distritos de baixa magnitude.

REFERÊNCIAS

Livros:

ANDRADA, Bonifácio de. A crise dos partidos, do sistema eleitoral e a militância política. 2ª ed. Barbacena: UNIPAC, 2007.

BARROS, Francisco Dirceu. Direito Eleitoral. 9ª ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

CARVALHO, Nelson Rojas de. **Representação Política, Sistemas Eleitorais e Partidários: Doutrina e Prática**. In: Sistema Eleitoral Brasileiro: Teoria e Prática / organização, Olavo Brasil de Lima Júnior. Rio de Janeiro: Rio Fundo Ed., IUPERJ, 1991. pp. 39-64

CERQUEIRA, Thales Tácito; CERQUEIRA, Camila Albuquerque. Direito Eleitoral. 3ª ed. Rio de Janeiro: Saraiva, 2011, p. 143.

COMPARATO, Fábio Konder. **A Necessária Reformulação do Sistema Eleitoral Brasileiro**. In: Direito Eleitoral / organização Cármen Lúcia Antunes Rocha e Caio Mário da Silva Velloso. Belo Horizonte: Del Rey, 1996. pp. 66-70.

CORREIA, Oscar Dias. **O Sistema Eleitoral que convém ao Brasil**. In: Direito Eleitoral / organização Cármen Lúcia Antunes Rocha e Caio Mário da Silva Velloso. Belo Horizonte: Del Rey, 1996. pp. 66-70.

DALLARI, Dalmo de Abreu. Elementos de Teoria Geral do Estado. 30ª ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

DUVERGER, Maurice. Os Partidos Políticos, 2ª ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1980. Tradução Cristiano Monteiro Oiticica; revisão técnica de Gilberto Velho. Brasília: Universidade de Brasília, 1980.

DUVERGER, Maurice. Sociologia Política, 1ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 1968. Tradução Maria Helena Kühner.

FERREIRA, Manoel Rodrigues. A Evolução do Sistema Eleitoral Brasileiro. Brasília: Senado Federal, Conselho Editorial, 2001.

FERREIRA, Pinto. Código Eleitoral Comentado. 4 ed. Rio de Janeiro: Saraiva, 1997.

GONÇALVES, Manoel. Curso de Direito Constitucional. 31ª ed. São Paulo: Saraiva 2012.

KELSEN, Hans, 1881-1973. A democracia. Tradução de Vera Barkow. 2ª Ed. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

LEAL, Victor Nunes, 1914-1985. Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil. 4ª ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2012

LIJPHART, Arend. As Democracias Contemporâneas. 1ª ed. Lisboa: Gradiva, 1989. Tradução: Alexandre Correia e Francisca Bagio.

MENDES, Gilmar. Curso de Direito Constitucional. 8ª ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

MENDES, Gilmar. Comentários à Constituição do Brasil. São Paulo: Saraiva, 2013.

MIRANDA, Pontes de. Democracia, liberdade, igualdade. Atualizador: Vilson Rodrigues Alves. Campinas: Bookseller, 2002.

MORAES, Alexandre de. **Poder Legislativo**. In: Tratado de Direito Constitucional / organização Gilmar Ferreira Mendes, Ives Gandra da Silva Martins e Carlos Valder do Nascimento. São Paulo: Saraiva, 2012. pp. 1283-1315.

MOTTA, Sylvio Clemente da. Direito Constitucional: teoria, jurisprudência e questões. 24ª. ed.

Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

NICOLAU, Jairo César Marconi. **O Sistema Eleitoral Brasileiro: A Questão da Proporcionalidade da Representação Política e seus Determinantes**. In: Sistema Eleitoral Brasileiro: Teoria e Prática / organização, Olavo Brasil de Lima Júnior. Rio de Janeiro: Rio Fundo Ed., IUPERJ, 1991. pp. 99-132.

PORTO, Walter Costa. Andrade, Hare, Baily, Assis Brasil, Borges. **O Longo Caminho da Proporcionalidade em Nosso País**. In: Direito Eleitoral / organização Cármem Lúcia Antunes Rocha e Caio Mário da Silva Velloso. Belo Horizonte: Del Rey, 1996. pp. 71-84.

PORTO, Walter Costa. História Eleitoral do Brasil. Brasília: Gráfica do Senado Federal, 1989.

RAMAYANA, Marcos. Direito Eleitoral. 9 ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2009.

SANTOS, Wanderley Guilherme (Org.). Votos e Partidos: almanaque de dados eleitorais. Brasil e outros países. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2002.

SARTORI, Giovanni. A Teoria da Democracia Revisitada. Vols. 1 e 2 As Questões clássicas. Tradução de Dinah de Abreu Azevedo. Revisão técnica de Régis de Castro Andrade. São Paulo: Ática, 1994.

SARTORI, Giovanni. Partidos e Sistemas Partidários. Tradução de Waltensir Dutra. Rio de Janeiro: Zahar, 1982.

SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. São Paulo: Malheiros, 2005.

SOUSA JÚNIOR, César Saldanha. A crise da democracia no Brasil: aspectos políticos. Rio de Janeiro: Forense, 1978.

TOCQUEVILLE, Alexis de, 1805-1859. A democracia na América: leis e costumes. Tradução

de Eduardo Brandão. São Paulo: Martins Fontes, 1998

Artigos

AFONSO, Luís Virgílio. **A Inexistência de um Sistema Eleitoral Misto e suas Consequências na adoção do Sistema Alemão no Brasil**. In: Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política. 1998. pp. 238-243. Disponível em http://teoriaedireitopublico.com.br/pdf/1998-CDC23-Sistema_misto.pdf. Acessado em: 8 de janeiro de 2015

CUNHA, Sérgio Sérvulo da. **O Sistema Distrital no Brasil**. In: Revista Princípios. pp. 17-19. São Paulo: Anita Garibaldi, 1993.

CUNHA, Sérgio Sérvulo da. **Por que o Voto Distrital é ruim**. 2012. Disponível em <http://servulo.com.br/editorial7.html>. Acessado em: 9 de julho de 2014.

DALLA-ROSA, Luiz Vergílio. **Democracia Substancial: Um Instrumento para o Poder Político**. In: Direitos Humanos e Democracia. 2007. pp. 417-427. Rio de Janeiro: Forense, 2007.

NICOLAU, Jairo Marconi; Schmitt, Rogério Augusto Schmitt. 2008. **Sistema Eleitoral e Sistema Partidário**. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/ln/n36/a08n36>. Acessado em: 10 de julho de 2014.

RONZANI, Dwight Cerqueira. **O Município como Alternativa à Vitalização Federativa no Brasil**. In: Revista da Faculdade de Direito de Campos, Ano VI, nº 7. 2005. pp. 113-143.

MELO, João Ozório de. **Voto distrital vai a Julgamento na Suprema Corte dos EUA**. In: **Revista Consultor Jurídico**. 2014. Disponível em <http://www.conjur.com.br/2014-nov-16/voto-distrital-julgamento-suprema-corte-eua>. Acessado em: 10 de janeiro de 2015.

Documentos oficiais

BORGES, Cesar. Parecer da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania nº 653, de 2010.

Teses acadêmicas

AVELAR, Horácio de. Conexão Eleitoral no Estado de Minas Gerais 1991-1994. Brasília, UnB, Instituto de Ciência Política e Relações Internacionais. 196p dissertação de mestrado, 2003.

SILVA, Icléa Hauer da. O Voto Distrital. Rio de Janeiro, UFRJ, Faculdade de Direito, 1986, 99p Dissertação de Mestrado.